Die öffentlich-rechtliche Betätigung von Berufs- und Interessenverbänden und ihre staatspolitische Bedeutung

Inaugural-Dissertation

zur Erlangung der staatswissenschaftlichen
Doktorwürde der Rechts- und Staatswissenschaftlichen
Fakultät der Philipps-Universität zu Marburg

Vorgelegt von

Robert Venter

aus Weyerbusch (Rhld.)

Marburg 1932

Gedruckt bei Welzel Buch- und Werbedruck G.m.b.H., Dresden-A. 47

Als Dissertation von der rechts- und staatswissenschaftlichen Fakultät angenommen am 3. März 1926

Berichterstatter: Prof. Dr. Genzmer
Prof. Dr. Köppe

R. UNIV.
BIBLIOTHEEK
LEIDEN

INHALTSANGABE

	Seite
Literatur	5—8
Einleitung: Ueberblick	9—12
I. Hauptteil:	
Historische Darstellung der Wandlungen im gesellschaftlichen Aufbau des Staates seit dem Mittelalter	13—27
A. Der Staat des Mittelalters und sein Zerfall	13—18
1. Grundzüge des mittelalterlichen Staates	13—14
2. Sein Zerfall und seine Ueberwindung durch den absoluten, modernen Staat	14—17
3. Wiedererweckung der deutschen Staatsidee durch die Romantiker und den Freiherrn vom Stein	17—18
B. Das Verhältnis des Staates zu den neuen ökonomischen Kräften	18—27
1. Die neue Verbandsbildung des 19. Jahrhunderts	18—20
2. Staat und Verbandsbildung	20—27
a) Die amtlichen Kammern	20—21
b) Die Beiräte bei den zentralen Verwaltungsbehörden	22—23
c) Die freien Verbände	23—25
d) Wandlungen in der Kriegszeit	25—26
e) Wandlungen durch die Revolution	26—27
II. Hauptteil:	
Systematische Darstellung der öffentlich-rechtlichen Tätigkeit von Berufs- und Interessenverbänden, wie sie sich vorwiegend seit dem Ende des Krieges entwickelt hat	28—61
A. Der Vorläufige Reichswirtschaftsrat	28—30
B. Oeffentlich-rechtliche Betätigung im Gebiete der Wirtschaftspolitik	30—38
1. Wirtschaftliche Selbstverwaltung	30—35
2. Preisprüfungsstellen	35—36
3. Verkehrswesen	36—37
4. Zwangs- und Lieferungsverbände zur Ausführung des Friedensvertrages	37
5. Landlieferungsverbände	37—38
6. Steuerwesen	38
C. Betätigung im Gebiete der Sozialpolitik	38—47
1. Arbeitsrecht	38—46
a) Arbeitskammern	40
b) Fachausschüsse für Hausarbeit	40—41
c) Das Hilfsdienstgesetz und seine Auswirkungen	41—43
aa) Betriebsvertretungen	42
bb) Schlichtungsausschüsse	43
d) Kaufmanns- und Gewerbegerichte	43—44
e) Arbeitsnachweis und Erwerbslosenfürsorge	44—45
f) Arbeitszeit	45—46

Seite

2. Soziale Fürsorge und Wohlfahrtspflege . . . . . 46—47
a) Kriegsbeschädigten- und Hinterbliebenenfürsorge . . 46
b) Siedlungsverband Ruhrkohlenbezirk 46
c) Jugendwohlfahrt . . . . . 46—47
d) Filmprüfungsstellen . . . . . 46—47
e) Sozialversicherung 47

D. Betätigung in der Rechtsprechung und Schiedsgerichtsbarkeit 47—51
1. Reichswirtschaftsgericht 48
2. Kartellgericht . . . . . 48—49
3. Wuchergerichte 49
4. Schiedsgerichte für Streitigkeiten bei der Lieferung von elektrischer Arbeit usw. . . . . 49—50
5. Einigungsstellen für Aerzte und Krankenkassen . . . 50
6. Einige andere Schiedsgerichte 50
7. Schiedsgerichte auf Grund der ZPO. . . . . 50—51

E. Die ohne gesetzliche Grundlage erfolgende Betätigung von Berufs- und Interessenvertretern in der kommunalen Verwaltung . . . . . 51—54

F. Zusammenfassende Betrachtungen über die Formen der öffentlich-rechtlichen Betätigung . . . . . 54—61
I. Welche Gesichtspunkte sind maßgebend bei der Berufung der Vertreter? . . . . . 55—56
II. Welche Gesichtspunkte sind maßgebend für die Auswahl der Berufsvereine und Interessenverbände? . . 56—58
III. In welchen Formen vollzieht sich die Betätigung? . . 59—61

III. Hauptteil:

Die staatspolitische Bedeutung der öffentlich-rechtlichen Betätigung von Berufs- und Interessenverbänden . . . . . 62—86

A. Aufgabenstellung . . . . . 62—63

B. Methodologisches . . . . . 63—66

C. Der Prozeß der Staatsumformung in seinem Fortschreiten 66—69

D. Kritik der bestehenden Verfassung und der Verfassungszustände . . . . . 69—72

E. Die Gestaltungsprobleme des Staates . . . . . 72—84
I. Die Gestaltung des Staates als Haupt . . . . . 72—73
II. Der Staat in seinem gesellschaftlichen Aufbau (Die Gestaltung der Stände als Glieder des Staates) . . . 73—84
a) Der Stand als Rechtsgemeinschaft . . . . . 78—81
b) Der Stand als wirtschaftlicher Selbstverwaltungskörper . . . . . 81—82
81—82
c) Der Stand als Leistungsgemeinschaft . . . . 82—83
d) Berufsständische Vertretung . . . . . 83—84

Schluß: Das soziologische Problem des Standes . . . . 85—86

Anhang: Ergebnis der Rundfrage des Deutschen Städtetages über die Beteiligung von Berufs- und Interessenvertretungen an Aufgaben der Kommunalpolitik vom 15. 7. 21 . . 87—94

Lebenslauf 95

LITERATUR-VERZEICHNIS

I. Schriften:

Bartsch: Der Kampf der freien Gewerkschaften um ihren Einfluß auf die Gesetzgebung. Dissertation Berlin.

F. Behringer: Die Fortbildung der wirtschaftlichen Räteverfassung. 1921.

v. Below: Der deutsche Staat des Mittelalters. 1924.

v. Below: Territorium und Stadt.

Bergstraeßer: Berufsständische Vertretung. Dissertation Heidelberg 1923.

G. Bernhard: Die Steuergemeinschaft. 1921.

G. Bernhard: Wirtschaftsparlamente. 1923.

J. Binder: Philosophie des Rechts. 1925.

M. H. Boehm: Körperschaft und Gemeinwesen. 1920.

M. J. Bonn: Die Auflösung des modernen Staates. 1921.

M. J. Bonn: Die Krise der europäischen Demokratie. 1925.

H. Brauweiler: Die ständische Bewegung. Ringflugschrift, 1922.

H. Brauweiler: Berufsstand und Staat. 1925.

Brettner: Organisation, Bedeutung und Entwicklung der freien wirtschaftspolitischen Interessenvertretungen des Unternehmertums in Deutschland. Dissertation Berlin 1922.

Briefs: Der soziale Volksstaat und der Sozialismus.

J. Curtius: Bismarcks Plan eines deutschen Volkswirtschaftsrates. 1919.

Dunkmann: Die Lehre vom Beruf.

Chr. Eckert: Die Stellung der Handelskammern im Aufbau der wirtschaftlichen Interessenvertretungen. 1922.

Konstantin Frantz: Föderalismus.

„Die Neue Front", herausgegeben von M. v. d. Bruck, H. v. Gleichen und M. H. Boehm.

Gierke: Der germanische Staatsgedanke. 1919.

Gieseke: Die Rechtsverhältnisse der gemeinwirtschaftlichen Organisationen. 1922.

Goebel: Selbstverwaltung in Technik und Wirtschaft. 1921.

Goldschmidt: Reichswirtschaftsrecht. 1923.

Güthe-Schlegelberger: Kriegsbuch.

Gutmann: Berufsständische Volksvertretung. Dissertation Erlangen 1922.

Heréus: Die deutschen Handelskammern als Glied der Verwaltung. 1922.

Herrfahrdt: Das Problem der berufsständischen Vertretung von der Revolution bis zur Gegenwart. 1921.

Heymann: Die Rechtsformen der militärischen Kiegswirtschaft. 1921.

Hitze: Kapital und Arbeit und Reorganisation der Stände.

Hoch: Die staatsrechtliche Stellung der wirtschaftlichen Selbstverwaltungskörper und Räte. Dissertation Göttingen. 1921.

W. v. Humboldt: Ideen zu einem Versuch, die Grenzen der Wirksamkeit des Staates zu bestimmen.

Jacoby: Die soziologische Struktur des Reichswirtschaftsrates. Dissertation Berlin. 1923.

Jastrow: Textbücher, Heft 5. „Neue Wirtschaft." 1920.

Jellinek: Allgemeine Staatslehre.
Kahn: Rechtsbegriffe der Kriegswirtschaft. 1918.
Kaser: Der deutsche Ständestaat. 1923.
Kaskel: Arbeitsrecht. 1925.
Kelsen: Der soziologische und der juristische Staatsbegriff. 1922.
Kelsen: Hauptprobleme der Staatsrechtslehre.
Kjellén: Der Staat als Lebensform. 1917.
Klein: Das Organisationswesen der Gegenwart. 1913.
Kriegk: Die deutsche Staatsidee.
Kuhlmann: Das Recht der gesetzlichen Berufsvertretungen. (Freiburger Abhandlungen aus dem Gebiet des öffentlichen Rechts. 1908.)
Lederer: Die sozialen Organisationen. 1922.
Leibrock: Arbeitsgemeinschaft. 1920.
Ludwig: Gemeinwirtschaftliche Organisationsformen als Typen der wirtschaftlichen Konzentration. Dissertation Berlin. 1921.
Moellendorff: Deutsche Gemeinwirtschaft. 1916.
Noppel: Die soziale Revolution. 1919.
Nußbaum: Wirtschaftsrecht.
v. Oppeln-Bronikowski: Reichswirtschaftsrat und berufständischer Gedanke. 1920.
Pesch: Neubau der Gesellschaft. 1919.
Petermann: Individual- und Gruppenvertretung. 1906.
Philippovich: Entwicklung der wirtschaftspolitischen Ideen im 19. Jahrhundert.
Pieper: Der deutsche Volksstaat und die Formdemokratie. 1924.
Piloty: Das parlamentarische System. 1917.
M. Planck: Der Berufsstaat nach der Lehre Karl Chr. Plancks.
Plenge: Drei Vorlesungen über die allgemeine Organisationslehre. 1919.
Potthoff: Rätesystem und Berufsparlament.
Rubinstein: Romantischer Sozialismus. 1921.
Radbruch: Grundzüge der Rechtsphilosophie.
Ruedörffer: Die drei Krisen. 1920.
Rathenau: Die neue Wirtschaft.
Rathenau: Probleme der Friedenswirtschaft.
Schäffle: Bau und Leben des sozialen Körpers.
Schäffle: Deutsche Kern- und Zeitfragen. 1894.
Max Scheler: Der Formalismus in der Ethik und die materiale Wertethik.
R. Schmidt: Grundlinien des deutschen Staatswesens.
Schmitt-Dorotic: Politische Romantik.
Schmitt-Dorotic: Die Diktatur.
Schmitt-Dorotic: Politische Theologie.
Schön: Das Recht der Kommunalverbände in Preußen.
Schürholz: Entwicklungstendenzen im deutschen Wirtschaftsleben zu berufsständischer Organisation und ihre soziale Bedeutung. 1922.
M. Schwarz: Das Berufsproblem. 1923.
Sombart: Der moderne Kapitalismus.
M. Spahn: Die deutsche Arbeiterschaft und der Wiederaufbau. Ringflugschrift.
Othmar Spann: Der wahre Staat.
Othmar Spann: Tote und lebendige Wissenschaft.
Othmar Spann: Kurzgefaßtes System der Gesellschaftslehre.

Starosolsky: Das Majoritätsprinzip.
Stegemann: Zur Wirtschaftsverfassung des Deutschen Reiches. 1922.
Steinmann-Bucher: Die Nährstände. 1886.
Steinmann-Bucher: Sozialisierung? 1919.
„Die Tat" 1925. Sonderheft: Der berufsständische Gedanke. Herausgegeben von H. Brauweiler.
Tatarin-Tarnheyden: Die Berufsstände. 1922.
Tönnies: Gemeinschaft und Gesellschaft. 1912.
Unold: Organische Staatsauffassung. 1913.
Verweyen: Der soziale Mensch und seine Grundlage. 1924.
Vierkandt: Gesellschaftslehre. 1923.
Walther: Ein Beitrag zur Ontoligie der sozialen Gemeinschaften. 1921.
Wauer: Begriff und Organisation der wirtschaftlichen Selbstverwaltungskörper.
Max Weber: Wirtschaft und Gesellschaft.
Wolzendorff: Der reine Staat. 1920.
Wolzendorff: Vom deutschen Staat und seinem Recht. 1917.
Wundt: Staatsphilosophie.

II. Aufsätze:

Bauer-Mengelberg: Stand und Klasse. „Kölner Viertelj.-Hefte für Soziologie" 1924, Heft 4.
Bergstraeßer: Neuere Literatur zum Gedanken des berufsständischen Staates. „Schmollers Jahrb." 1924, S. 283.
Bornhak: Ständetum und Konstitutionalismus. „Zschr. für Politik" 1914, Bd. 7.
H. Brauweiler: Stand und Klasse. „Die ständische Bewegung", Beilage zum „Gewissen" 1923, Nr. 2.
Breysig: Die soziale Entwicklung der führenden Völker Europas. „Schmollers Jahrb.", Bd. 20/21.
Crueger: Historische und kritische Untersuchungen über freie Interessenvertretungen. „Schmollers Jahrb.", Bd. 32/33.
Fehr: Die Auferstehung des Mittelalters im modernen Recht. „Schweizer Monatshefte" Jg. 4, Heft 7.
Gieseke: Wirtschaftliche Selbstverwaltung als juristischer Begriff. „Schmollers Jahrb.", Bd. 45. „Recht und Wirtschaft", 1921.
Göppert: Die Sozialisierungsbestrebungen in Deutschland nach der Revolution. „Schmollers Jahrb.", Bd. 45.
Hacker: Die Beiräte für besondere Gebiete der Staatstätigkeit. Ergänzungsheft 4 zur „Zschr. f. d. ges. Staatsw.", 1903.
Hatschek: Die Interessenvertretung von Handel und Gewerbe. Beilage zu den „Mitteilungen der Handelskammer Frankfurt a. M.", 1900.
Herrfahrdt: Grundfragen der Wirtschaftsvertretung. „Recht und Wirtschaft" 1921, Nr. 5.
Herrfahrdt: Die Formen der wirtschaftlichen Selbstverwaltung in Deutschland. „Jahrb. des öffentl. Rechts der Gegenwart." 1922.
Herrfahrdt: Berufsstände und Verwaltung. „Die ständische Bewegung", Beilage zum „Gewissen", 1924, Nr. 2.
Herz: Die Formen der Selbstverwaltung. „Die Gesellschaft", 1924, Nr. 5.
Hirsch: Kriegsorganisationen. „Grdr. der Sozialökonomik" V. Abtlg. 1.
Krieck: Berufsständische Vertretung. „Staats- und Wirtschaftszeitung" 1917.

Landauer: Die Eroberung des demokratischen Staates durch die Wirtschaftsleiter. „Hauptprobleme der Soziologie", Bd. 2, 1923.
Markowitz: Wirtschaftliche Beiräte in Deutschland. „Volkswirtschaftliche Blätter", Jg. 3, S. 233.
Eugen Meyer: Berufsgemeinschaft. „Deutsche Rundschau", 1923.
Eugen Meyer: Stirb und werde. „Deutsche Rundschau", 1924.
Mombert: Zum Wesen der sozialen Klasse. „Hauptprobleme der Soziologie", Bd. 2.
Pesch: Der richtige Weg zur Lösung der sozialen Frage. „Festschrift für Hitze", 1921.
Pyszka: Wirtschaftswege in die Zukunft. „Wirtschaftliche Nachrichten aus dem Ruhrbezirk" 1920, Nr. 21.
Schäffer: Neue Tendenzen in den wirtschaftlichen Organisationen der Gegenwart. „Archiv f. Sozialw.", Bd. 48.
Schäffle: Problem der Wirtschaftskammer. „Zschr. f. d. ges. Staatsw.", Bd. 50/51.
Schneider: Zur Kritik der Selbstverwaltung in Preußen. „Recht und Wirtschaft", 1914.
Schomerus: Die freien Interessenverbände von Handel und Industrie und ihr Einfluß auf die Gesetzgebung und Verwaltung. „Schmollers Jahrb.", Jg. 1901.
Schumacher: Gegenwartsfragen des Sozialismus. „Schmollers Jahrbücher", Bd. 44.
Louis Thal: Begriff und Wesen der gemeinwirtschaftlichen Rechtsordnung. „Archiv f. Sozialw.", 1924.
Robert Venter: Die Krise des modernen Staatsgedankens in Europa. „Gewissen", 1925, Nr. 33.
Robert Venter: Die Vertretung wirtschaftlicher Interessen. „Wirtschaftliche Nachrichten aus dem Ruhrbezirk", 1925, Nr. 18.
O. Wittmayer: Auf dem Wege zur Zunft. „Zschr. f. Volksw. und Sozialp.", 1922.
Wollenberg: Die gutachtliche Tätigkeit der preußischen Sachverständigenkammern. „Deutsche Juristenzeitung", 1924, Heft 3/4.

III. Periodische Zeitschriften:

„Deutsche Arbeit", Monatsschrift der christlichen Gewerkschaften.
„Der Arbeitgeber", Organ der Vereinigung der deutschen Arbeitgeberverbände.
„Deutsche Arbeitgeberzeitung."
„Blätter für ständischen Aufbau." Herausgeber Dr. Brauweiler.
„Das Gewissen", Wochenzeitschrift. Herausgeber Ed. Stadtler.
„Reichsarbeitsblatt."
„Recht und Wirtschaft."
„Wirtschaftliche Nachrichten aus dem Ruhrbezirk."
Spezielle Literatur ist im Text an den betreffenden Stellen angegeben.

Abkürzungen:

Ag. = Arbeitgeber;
An. = Arbeitnehmer;
Pr. Ges. S. = Preußische Gesetzes-Sammlung;
RGBl. = Reichsgesetzblatt;
Rv. = Reichsverfassung.

EINLEITUNG

Wenn unser Wollen und Planen sich den überragenden Grundformen menschlichen Zusammenlebens zuwendet, und wenn wir, um für ihre Gestaltung Maßstäbe und Richtlinien zu gewinnen, einen Blick in die Geschichte werfen, so sehen wir sogleich, daß diese Geschichte nicht im Werden und Vergehen einzelner, miteinander unverbundener Menschen besteht, daß auch nicht die gesamte Menschheit in einer gleichförmigen Masse durch die Geschichte schreitet, sondern daß Gruppen von Menschen — Völker — die Träger der Geschichte sind. Die Form, in der sie dies tun, ihre Lebensform ist — wenigstens im Bereiche unserer europäischen Welt — der Staat. Zwei Funktionen besitzt er. Nach außen, gegenüber den anderen Völkern, dient er als Schutz und Schirm, ist er Machtorganisation. Nach innen, oder besser gesagt, von innen her, vom Volke her, wird er aufgebaut als politische Organisation des Volkes zu dem Zwecke, allen Reichtum und alle Anlagen desselben durch diese Zusammenfassung zur besten Blüte, zur vollsten Entwicklung zu bringen und alle in ihm liegenden Kräfte und Möglichkeiten zu wecken, zu pflegen und zu wahren. Der Staat ist die Form, in der sich die geschichtliche Bestimmung, die Sendung eines Volkes vollzieht.

Sobald der Mensch anfängt, über sich und seine Verklammerung in Volk und Staat nachzudenken, mit der Bewußtwerdung des eigenen Ich in der es umgebenden Welt, beginnt er auch, die Fragen der Staatsgestaltung gedanklich, rational zu erfassen und eigene Staatssysteme aufzustellen, unternimmt er es, aus seinem Denken heraus einen wahren, einen besten, einen Idealstaat zu konstruieren. Davon zeugen die ersten großen Staatsdenker des europäischen Kulturkreises, Platon und Aristoteles. Und seitdem hat das Denken der abendländischen Menschheit sich immer wieder mit dem Staat und den Problemen seiner Gestaltung befaßt und zu verschiedenen Zeiten verschiedene Staatsideen erzeugt, die des öfteren auch den größten Einfluß auf das politische Leben gewonnen haben. Es ist natürlich, daß in Zeiten staatlicher Wirrnis, staatlichen Um- und Neubaus solche Ideen zu einem Gegenstand der breitesten Diskussion werden, daß sie sich mehren und überstürzen und im heißen Kampf um die Gestaltung des Staates pulsendes Leben gewinnen. So brachte auch uns die Revolution eine Fülle neuer politischer Pläne und Projekte, ein schier unentwirrbares Geflecht neuer Forderungen und Ziele. Bei näherem Zusehen lassen sich jedoch zwei große Grundströmungen in ihr unterscheiden. Die eine verwaltet das Erbe der großen französischen Revolution. Ihre Programmpunkte lauten Gleichheit und

Volkssouveränität, ihr Staat heißt demokratisch, zentralistisch, und sie trug den Sieg davon. Die gegnerischen Kräfte, auch die Rätebewegung, münden sämtlich irgendwie in eine politische Grundströmung, die ihre Gedanken aus einer älteren Geschichte holt. Sie greift zurück zum deutschen Staatsgedanken, wie er im deutschen Staate des Mittelalters einmal verwirklicht war, und sie fordert einen organischen, irgendwie korporativ aufgebauten Staat. Aber wir wollen uns hier nicht auf dem Boden der reinen Idee bewegen, die nur allzu leicht zu Trugschlüssen und lebensfremden Formulierungen führt, sondern wir wollen uns vornehmlich beschäftigen mit der Realität des Lebens und aus ihr die Erkenntnis dessen schöpfen, was die Not der Zeit erheischt. Der Rausch der Ideen, der so gesteigerte Zeiten wie die Revolution kennzeichnet, ist ja gar bald verflogen gewesen, als die Forderungen des Tages anderes erzwangen, als der Ueberschwang der Worte verheißen hatte, und mit der Beruhigung des äußeren Lebens ist schon längst die Ernüchterung eingetreten, die sich abwendet von der vorgefaßten Theorie und die in der Selbstbescheidung praktischer Kleinarbeit ihre Aufgabe erblickt und das eben heute Notwendige auch für das zu Erfüllende ansieht. Wobei diese Arbeit jedoch keineswegs auf ihre Stellung unter größere Gesichtspunkte zu verzichten braucht, sondern im Gegenteil das ferne, über allem zu erstrebende Ziel, das sie sich einmal selbst gesetzt hat, als letzten und endgültigen Richtungspunkt stets im Auge behält.

Um konkret zu sprechen: Jede Diskussion über die Gestaltung politischer Dinge wird zunächst die staatliche Gegenwart einer eingehenden und objektiven Analyse unterziehen und erst nach ihrem Befund feststellen, ob sie änderungsbedürftig sind, und wenn ja, wie sie geändert werden sollen. In dem uns gesteckten Rahmen kann es sich natürlich nicht darum handeln, ein vollständiges Bild dieser unserer staatlichen Zustände zu geben. Es kann sich immer nur darum handeln, eine, aber eine sehr wesentliche Seite unseres staatlichen Lebens zu untersuchen, und diese Seite heißt: Das Verhältnis von Gesellschaft und Staat.

Fragen wir uns nun, welche Wandlungen und Vorgänge innerhalb dieses Bereiches während des letzten halben Jahrhunderts sich immer mehr als die bezeichnendsten und bestimmenden erwiesen haben, so ist unter den ersten das Phänomen der Verbandsbildung zu nennen, die Tatsache, daß das gesamte Wirtschafts- und Sozialleben mit einem Netz von Berufs- und Interessenorganisationen überzogen wurde, die heute fast sämtliche im Berufs- und Erwerbsleben Stehenden umfassen, und weiterhin die Tatsache, daß die machtvollen Organisationen durch ihren Kampf untereinander und durch ihren Einbruch in bisher dem Staate allein vorbehaltene Tätigkeitsgebiete bestimmte Aenderungen in unserem öffentlichen Leben hervorgerufen haben und zu ganz bestimmten Problemstellungen hinsichtlich unserer Staatsgestaltung drängen. Um diesen Vorgang — Entstehung machtvoller Verbände und Uebernahme staatlicher Funktionen durch sie — aber verstehen zu können, bedarf es eines Blickes in die Geschichte unseres Staates. Hierbei können wir uns zunächst von der politischen Idee führen lassen, die ebenfalls an diese Erscheinungen unseres Soziallebens anknüpft

und die wir soeben als die „Deutsche Staatsidee" kennengelernt haben. Sie lenkt zurück zum deutschen Staat des Mittelalters, der auf korporativen Gruppen, auf Ständen aufgebaut war, und zu dessen Wiederbelebung ihre Anhänger in der Gegenwart neue Ansatzpunkte sehen. Damit ist der Ausgangspunkt unserer Untersuchungen bestimmt. Er besteht in einem, wenn auch nur kurzen Aufriß des mittelalterlichen Ständestaats. Ebenso kurz wird sein Zerfall und der Sieg des absoluten Staates dargestellt werden. Damit sind wir bereits an die Schwelle des 19. Jahrhunderts und des umstürzenden Kapitalismus gelangt. Unaufhaltsam vollzog sich seit dem 18. Jahrhundert die Zertrümmerung der alten Stände und Korporationen, deren endgültiges Ende die neue Wirtschaft und Technik bedeuteten. Die Auflösung der alten Ordnungen, die Atomisierung der Gesellschaft und damit die Loslösung des Staatlichen von allem Gesellschaftlichen, wie es Rousseau gefordert und Lorenz v. Stein dann klassisch formuliert hatte, wurde eine vollkommene. Daran änderte auch nichts mehr die Romantik, in der wie eine späte Blüte und zugleich wie eine neue Vorahnung der deutsche Staatsgedanke zu neuem Leben erwachte. Ein praktischer Einfluß auf das politische Leben war ihr jedoch nicht beschieden. Der Umschwung kam von einer anderen Seite, nämlich von der, die dem 19. Jahrhundert ihr Siegel aufdrückte, vom Wirtschaftsleben. Von hier nahmen die Impulse zur Wandlung ihren Ausgang. Es wird immer ein seltsames Schauspiel bleiben, wie der Kapitalismus, der soeben die letzten überkommenen Bindungen zerrissen hatte, selbst wieder zu neuen Gemeinsamkeiten, zu neuer Zusammenfassung drängte. Dieser Organisationsvorgang wird von uns kurz überblickt werden, worauf wir sodann im Rahmen der historischen Entwicklung zeigen werden, auf welchen Wegen und auf welche Art und Weise diese mannigfachen Verbände in Verbindung mit dem Staat treten, öffentlich-rechtliche Wirksamkeit entfalten. Am eingehendsten wird hierbei in einem besonderen zweiten Teile die letzte Periode der Nachkriegszeit dargestellt werden, da in den hier vorliegenden Fällen der Betätigung von Berufs- und Interessenverbänden an öffentlichen Aufgaben das stets wiederkehrende Schema der neuesten Entwicklung am besten zum Ausdruck kommt. Diesen „empirischen", historisch darstellenden Teil beschließt eine allgemeine, zusammenfassende Betrachtung über die Formen der öffentlich-rechtlichen Betätigung, die Auswahl der Verbände und die Berufung ihrer Vertreter, wie sie sich in ihrer Typik herausgebildet haben.

Der dritte Teil unserer Untersuchungen will versuchen, eine Politik zu geben, d. h. aus dem gewonnenen Material heraus zunächst die Probleme des gegenwärtigen Staates und aus ihnen Forderungen für die Zukunft zu entwickeln, Ziele aufzustellen. Dabei ist eine erste Aufgabe, diese Methode der Zielsetzung gegenüber jenen zu verteidigen, die auf Grund irgendwelcher Staatsideen ihre praktischen Folgerungen ziehen. Wir werden hierbei sehen, daß diese Methode einer strengen wissenschaftlichen Betrachtungsweise nicht standhält, sondern daß wir gezwungen sind, wenn wir wissenschaftlich objektiv bleiben wollen, aus der Fragestellung des gegenwärtigen sozialen und politischen Lebens heraus unsere Maximen zu holen. Die Fragestellung, die schon in den vorhergehenden

Ausführungen überall durchschimmerte, wird grundlegend gefaßt und auf die Formel: „Politischer Stand und Staat“ gebracht. Die hieraus sich ergebenden Spannungen zu lösen und in eine gemeinsame Triebrichtung einzufangen, geben uns einige allgemeine Betrachtungen wie die Ergebnisse unserer empirischen Untersuchungen Mittel zur Hand. Damit verbinden wir die Ergebnisse der deduktiven und induktiven Methode, und indem sich beide befruchten, sind wir imstande, in unserer gegenwärtigen Situation, aus den Problemen des gegenwärtigen Staates heraus Ziele und Aufgaben aufzustellen und unsere Bemühungen mit dem Ergebnis einer „praktischen Politik“ zu krönen.

I. HAUPTTEIL

Historische Darstellung der Wandlungen im gesellschaftlichen Aufbau des Staates seit dem Mittelalter

A. Der Staat des Mittelalters und sein Zerfall

1. Wenn heute von Ständen und vom Ständestaat des Mittelalters die Rede ist, so wird mit diesen Begriffen meist die Vorstellung von gebundener Wirtschaft, von Zünften, von Verbänden der Handwerker und Gesellen verknüpft. Gewiß treffen alle diese Vorstellungen für das Mittelalter zu, aber sie erfassen nicht das Wesentliche, den Kerngedanken der mittelalterlichen Staatsordnung. Es ist das besondere Verdienst Georg v. Belows, dargetan zu haben, daß das Kennzeichen des mittelalterlichen Staates seine „ständische Verfassung", seine „ständische Ordnung" ist, die in erster Linie dazu diente, das Verhältnis von Volk und Staat zu regeln. Diese Regelung erfolgte auf der Grundlage des deutschen Rechts- und Verfassungsgedankens. Inhaltlich besagte er, daß dem Staate keine absolute und omnipotente Macht innewohne, sondern daß er einen besonderen Aufgabenkreis besitze, der neben dem Rechtskreis anderer Ordnungsgewalten innerhalb des Staates bestünde. Diese dem Staate und anderen Ordnungsgewalten — nämlich den Ständen — eigentümlichen Rechts- und Aufgabenkreise bestimmt Brauweiler[1]) näher dahin, „daß der Staat die wesentliche Aufgabe hat des Rechts- und Friedensschutzes nach außen und innen und der Aufsichtsgewalt zum Schutze der Gesamtheitsinteressen, daß das Volk aber gegenüber dem Staate und der Staatsgewalt das Recht hat zu fordern, daß a) die Freiheit und die Rechte der einzelnen Volksgenossen und ihrer natürlichen Gemeinschaften anerkannt und nur insoweit beeinflußt werden, als die Aufgaben der Staatsgewalt es notwendig machen; b) Rechts- und Friedensschutz gegeben werden; c) die Rechtssetzung mit dem Rechtsempfinden des Volkes in Einklang ist; d) alle Gesetzgebung, die in die Rechte und Freiheiten des Volkes eingreift, nur mit seiner Zustimmung zustande kommen, insbesondere e) der Staat Steuern nur mit Zustimmung des steuerzahlenden Volkes auferlegen darf." Damit war einmal den natürlichen Gemeinschaften des Volkes, wie sie sich aus der organischen Entfaltung seiner Kräfte entwickeln, ein eigenes, ihnen eingeborenes Recht zuerkannt. Anderseits wurden sie zugleich durch die tiefe sittliche Verpflichtung, die für den Deutschen in jedem subjektiven Rechte einbegriffen war, und durch den Stände und Staat verbindenden übergeordneten Rechtsgedanken in die umfassende Gemeinschaft

[1]) Heinz Brauweiler: Die ständische Bewegung, S. 11.

des Staates einbezogen. Der Staat war die natürliche Lebensgestalt natürlich gewachsener Gemeinschaften, die gleichsam von unten her sich zum einenden Staatsorganismus zusammenschlossen. Ganz im Gegensatze zur romanischen Staatsform, die von einem zentralen Kräftepunkt aus immer mehr um sich greifend das Umliegende sich assimiliert, es in seiner Eigenständigkeit bricht und alle Energien an dem einen Mittelpunkte vereinigt.

Das Bild der politischen Ordnung, wie sie eine ständische Verfassung uns bietet, finden wir im Mittelalter aber nicht so sehr im Reiche ausgeprägt, dessen Verfassung nur für das Problem des Föderalismus, des Bundesstaates Interesse hat, sondern in der landständischen Verfassung der einzelnen Territorien[2]). In ihr sind auch die Anfänge alles geregelten Verfassungsrechtes im modernen Sinne zu sehen. Es ist aber nun nicht zu denken, daß die Landstände durch ein staatsrechtliches Prinzip bewußt eingerichtet worden sind. Wie fast alle frühen Verfassungsformen haben sie sich in den einzelnen Ländern zu verschiedenen Zeiten und aus verschiedenen Anlässen gebildet. Der Grund zur Entstehung landständischer Vertretungen ist dabei mehr äußerer und oft zufälliger Art. Er liegt, wie Brauweiler neuerdings in seiner lehrreichen Untersuchung „Berufsstand und Staat" dargetan hat, in der Steuerbewilligung und in der Leistung des Heeresdienstes — beides Dinge, die der Landesherr nicht ohne weiteres erzwingen konnte, sondern für die er den Ständen Rechte, eben „ständische Rechte" einräumen mußte. Wobei „einräumen" hierbei vielleicht zu viel gesagt ist, da das Mittelalter die Idee, daß der Herrscher die Quelle allen Rechtes sei, nicht kannte, und man daher wohl nur von „Anerkennung" des ursprünglichen Rechtes der Landstände, wie etwa zur Steuerbewilligung, sprechen kann. Hierzu konnte dann allerdings eine ganze Reihe anderer, verliehener Rechte hinzutreten. Das ursprüngliche Element des ständischen Staates bleibt aber gleichwohl der oben gekennzeichnete deutsche Rechtsgedanke. Dieser deutschrechtliche Verfassungsgedanke wurde korrumpiert einmal durch die Stände selbst, die vor allem sich bemühten, ihre Hauptpflicht der Steuerleistung auf die in den Landständen nicht vertretenen Bevölkerungsteile abzuwälzen, so daß ihre Rechte zu reinen Vorrechten, zu Privilegien wurden und weiterhin durch die den modernen Staat kennzeichnenden Prinzipien des Staatsabsolutismus und der Staatsallmacht. 2. Unter den Historikern herrscht ein großer Streit darüber, was denn eigentlich das besondere Kennzeichen des modernen Staates sei. Below neigt der Auffassung zu, daß alles, was den modernen Staat auszeichnet, bereits im alten Ständestaat vorhanden oder zumindest angelegt sei, daß man also nur von einer quantitativen Ausdehnung dieser Elemente — Beamtenverwaltung, Zentralisation, staatliche kodifikatorische Gesetzgebung, Geldwirtschaft, Ausdehnung des staatlichen Aufgabenbereichs usw. —, aber nicht von einer qualitativen Aenderung sprechen könne. Wir können dem nicht zustimmen, sondern müssen Brauweiler recht geben,

[2]) Vgl. hierzu besonders in Belows: „Territorium und Stadt" den Aufsatz: System und Bedeutung der landständischen Verfassung.

der eine grundlegende Strukturveränderung annimmt[3]). Zwei juristische Fakta sind entscheidend: Das Souveränitätsprinzip und die Lehre Rousseaus von der Identität der loi mit der volonté générale. Das Souveränitätsprinzip besagt, daß der Inhaber der Souveränität eine absolute und omnipotente Gewalt besitze. Diese Theorie eines einheitlichen, obersten Staatswillens, der zuerst beim Fürsten, dem eigentlichen Begründer des souveränen Staates gedacht wurde, führte dann zur Volkssouveränität in der französischen Revolution oder zur Staatssouveränität in der konstitutionellen Monarchie. Das Ergebnis war aber überall dasselbe: der Polizei- und Wohlfahrtsstaat. Noch bestand eine Schranke gegen den vollkommenen Despotismus in der Wirksamkeit der naturrechtlichen Anschauung, daß alles Recht seine bindende Kraft in der Gerechtigkeit habe, wodurch eine Norm aufgestellt war, die auch der Staat zu respektieren hatte. Diese letzte Schranke hinwegzuräumen und die Herrschaft des Staates auch über das Recht herbeizuführen, blieb der modernen Demokratie vorbehalten. Rousseaus Lehre, daß die loi identisch sei mit der volonté générale, setzte staatliches Gesetz und Recht gleich. Damit war kein Recht außerhalb des staatlich gesetzten, vom Staate verkündeten Gesetzesrechtes anerkannt.

In diesem Prozeß der Vereinigung aller Macht und aller Rechtssetzung in der Hand einer einheitlichen Staatsstütze wurden nun die Rechte und das Eigenleben der Stände und aller anderen innerstaatlichen Lebensgemeinschaften wie der Zünfte und Innungen zerbrochen und nunmehr der einzelne, das von allen Bindungen befreite Individuum, unbewehrt der Gewalt des Staates gegenübergestellt. Dieser Vorgang der Zentralisation und staatlichen Regulierung des gesamten öffentlichen Lebens wurde am vorbildlichsten und strengsten in Frankreich durchgeführt, und von hier aus nahm das Bild des modernen Staates seinen Siegeszug durch alle Länder Europas, zuerst unter der Parole der Fürsten-, sodann der Volkssouveränität, wobei wir in diesem letzteren Stadium wieder zwei Perioden unterscheiden können, die des Liberalismus und die der Demokratie. Nicht genug damit, alle Macht in sich zu vereinen, zog der absolute Staat auch alle Bereiche des sozialen Lebens in die Gewalt seines Zugriffs und machte durch Bürokratie und gesetzliche Regelung von oben her alles korporative Eigenleben unmöglich. Was noch blieb an alten Bindungen und Gemeinschaften, das fegte dann der Liberalismus und das kapitalistische

[3]) Neuerdings hat Alfred Weber in seiner Schrift: „Die Krise des modernen Staatsgedankens in Europa" eine Kennzeichnung des modernen Staates gegeben. (Siehe auch meine Besprechung im „Gewissen" 1925, Nr. 33.) Weber begreift ihn als eine singulär-europäische Erscheinung, wie sie in ihrer Einzigartigkeit nichts Gleichwertiges kennt, was überhaupt noch als Staat neben ihr gelten könne, und dieser Staat stellt den modernen europäischen politischen Körper seit der Renaissance dar, wie er sich auf dem Boden der zerfallenden mittelalterlichen Oekumene aufbaute, äußerlich gekennzeichnet durch seine innige Verbindung mit dem werdenden Kapitalismus, für dessen Zwecke er die ganze moderne Anstalts- und Apparatgestaltung schuf, und durch die radikal veränderte Zwecksetzung des politischen Wollens, die mit dessen rationalen, politisch-ökonomischen Zwecken gegeben war.

Wirtschaftssystem hinweg, um damit die Atomisierung der Gesellschaft zu einer vollkommenen zu machen. So wurde der moderne Einheitsstaat geschaffen, der es erst ermöglichte, so gewaltige Räume wie unsere Großstaaten zu einheitlichen, zentral geleiteten Gebilden zusammenzuschließen, um damit den Grund zu jener Weite zu legen, den unser modernes Gesellschafts- und Wirtschaftsleben zeigt, und sie gleichzeitig zu Kraftzentren zu gestalten, die im kolonialpolitischen Zeitalter die gesamte Welt in ihren Machtkreis einbezogen.

Der Liberalismus versuchte zwar, den absoluten Polizeistaat zurückzudrängen und ihn auf die allgemeinen Aufgaben des Schutzes und der Sicherheit seiner Untertanen zu beschränken, was dann diesem Staatsideal den Namen des „Nachtwächterstaates" eintrug. In der Tat gelang ihm dieses Streben teilweise, fast restlos sogar auf dem Gebiete der Wirtschaft, auf das ja der Liberalismus vor allem sein Augenmerk gerichtet hatte. Doch hielt diese Beschränkung nur so lange an, als der Kapitalismus in ungehemmter Ausweitung sich ganz auf seine eigene Gesetzlichkeit verlassen und vermöge der kolonialen Expansion tatsächlich fast jede staatliche Hilfe und Unterstützung entbehren konnte. Es war die Zeit, die von dem festen Glauben an die Harmonie aller Interessen beseelt war und die in der Tat in der ungehinderten Auswirkung aller individuellen Kräfte dem erträumten Glückszustand nahezukommen schien, an dem sich die liberalen Wirtschaftspioniere begeisterten[4]). Diese Periode konnte natürlich nur so lange dauern, als die Expansion des Kapitalismus an keine Grenzen stieß. Sobald die Eroberung der Welt und ihre Aufschließung für seine wirtschaftlichen Zwecke durchgeführt war, mußte notwendig zunächst eine Stagnation eintreten und mußten die vom Staate fast völlig freien gesellschaftlichen Kräfte ein anderes Verhältnis zu ihm gewinnen. Dies trat um etwa 1880 ein, als die zivilisatorische Weltaufschließung praktisch zum wesentlichen Teil vollendet war. Es galt nun plötzlich nicht mehr in erster Linie Markt- und Anlageerweiterung, sondern Markt- und Anlageverteilung, Abgrenzung und Sicherung der Kreise draußen in der Welt und ebenso im Inneren der einzelnen Staats- und Wirtschaftskörper. Während man früher dem Staate zugerufen hatte: „Gib mir nur freien Raum", so verlangte man jetzt von ihm: Sicherung des Absatzes, der Interessensphäre und Einsetzen seines Herrschaftsapparates bei der Verteilung und Abgrenzung der Wirtschaftschancen. Wir werden später sehen, zu welchen Konsequenzen diese Umwandlung führte.

Wie sah nun die innere Struktur des Staates während dieser Zeit aus?[5]) Der Staat des souveränen Fürsten war in seinem gesellschaftlichen Aufbau noch ein Gemisch von Resten der alten stän-

[4]) Man lese z. B. die Schriften und Reden von Schulze-Delitzsch, um ein lebendiges Bild dieses Denkens zu haben.

[5]) Es sei bemerkt, daß bei dieser Charakterisierung der moderne europäische Staat überhaupt, nicht ein einzelner ins Auge gefaßt ist. Sie gilt also für alle europäischen Staaten, und es besteht nur der Unterschied, daß die Phasen seiner Verwirklichung zeitlich bei den einzelnen verschieden sind.

dischen Ordnung und neuer Anstaltsgestaltung in Form von Bürokratie und Militär. Sobald aber die Aufklärung und der Individualismus die alten gesellschaftlichen Formen völlig zersetzt hatten und auf der anderen Seite der Staat selbst durch das revolutionäre Denken auf den Willen des souveränen Volkes zurückgeführt worden war, mußte ein neuer Innenbau für ihn geschaffen werden. Dieser Innenbau — nunmehr dynamisch statt statisch, individualistisch statt korporativ — geschah in Gestalt der politischen Parteien, die zum erstenmal in Amerika ausgebildet und dann von den Engländern in dem dort sogenannten Kaukussystem nachgebildet wurden. Die theoretische Ansicht erfaßte nunmehr den Staat als bloßes Aggregat von Individuen. „Sie sah ihn zunehmend konsequenter als ein von der gesellschaftlichen Gliederung unabhängiges, ihr frei und selbständig gegenüberstehendes Etwas, dessen „Begründung" in anderem als historisch Gewachsenem, vor allem auch gesellschaftlich Gewachsenem zu suchen war. Das bedeutete dann umgekehrt, daß man natürlich nunmehr auch in historisch einzigartiger Weise die „Gesellschaft" und ihre Gliederung, auf die er sich bisher gestützt hatte, als ein Heteronomes, von ihm grundsätzlich Unabhängiges, ihm gegenüberzustellen geistig fähig wurde. Dies alles war neben der Herausarbeitung des äußeren Souveränitätsbegriffs die für die innere Auffassung des Staates entscheidende Tat, die dasjenige, was man heute Staat nennt, ideell überhaupt erst geschaffen hat[6])." Diese Zurückführung des Staates auf ein letztes Naturhaftes, die politische Anschauung des Volkes als eines stromhaften, aus wechselnden Individuen zusammengesetzten Ganzen, das als lebendige fluktuierende Ganzheit eben in der volonté générale immer da und immer neu ist — von Rousseau wie in einem Rausche zum erstenmal begriffen. wurde von Lorenz von Stein dann klassisch dahin formuliert, daß dem Staate als der „Rechtsgesellschaft" gegenüberstehe eine zweite Form der Vereinigung der Menschen im Staate, die „Gesellschaft", das ist der Inbegriff der sämtlichen freien Lebenskreise im Staate. Wir werden später sehen, inwiefern diese Innenstruktur sich bereits wieder gewandelt hat und neuen Formen gewichen ist.

3. Vorerst gilt es noch einer ideengeschichtlichen Bewegung zu gedenken, nämlich der Romantik. Mit dem letzten und äußersten Siege dieses soeben gekennzeichneten Staatsbildes in der französischen Revolution trat, wenigstens geistig, ein Umschwung ein. Eine geistige Gegenform brach auf und läßt seitdem ein europäisches, politisches Polaritätssystem entstehen: die deutsche Romantik. In ihr erlebte die deutsche Staatsidee eine erste Wiedergeburt und auch eine erste systematische Ausprägung. Freilich erlangte sie keinen wesentlichen Einfluß auf die Gestaltung des politischen Lebens, aber sie entriß doch wertvolles Gedankengut der Nation einer fast vergessenen Vergangenheit, und errichtete damit den geistigen Gegenpol zur „modernen Staatsform", in deren dauernder Auseinandersetzung nun das geistige und praktisch-politische Leben des ganzen 19. Jahrhunderts seinen Fortgang nahm. Dieser Fortgang endete dann bekanntlich mit einem völligen

[6]) Alfred Weber: a. a. O. S. 18.

Siege des modernen Staates im Zeichen der Demokratie. Nur an einer Stelle brachen die mit der deutschen Staatsidee verknüpften Gestaltungsprinzipien zur Tat durch, nämlich im Werke des Freiherrn vom Stein, und erwiesen hier ihre noch unverbrauchten und lebendigen Kräfte. Der Wiederaufbau des geschlagenen Preußen geschah im Zeichen der Selbstverwaltung, die Stein in den westlichen Gegenden Deutschlands, im Clevischen, im Märkischen, aber auch in der Kurmark und in Pommern, wo sie noch überall ganz in den Formen der landständischen Verfassung geübt wurde, kennengelernt hatte, und die er zu einem wesentlichen Bestandteil des preußischen Staatsbaues machte[7]).

B. Das Verhältnis des Staates zu den neuen ökonomischen Kräften

1. Nehmen wir den Faden der Darstellung wieder da auf, wo wir von der Gestaltung der Wirtschaft im liberalen Stadium des 19. Jahrhunderts sprachen, also etwa in der Zeit zwischen der Erklärung der völligen Gewerbefreiheit und dem Beginn der achtziger Jahre. Während dieser Zeit einer nur gelegentlich von Rückschlägen unterbrochenen freien wirtschaftlichen Entfaltung vollzog sich auf der einen Seite der voluntaristische Innenbau des deutschen Staates in Gestalt der Parteien, während die Wirtschaft in einer bisher unerreichten Freiheit von fast aller staatlichen Bindung und Regulierung selbst leben konnte. Aber der Umschwung bereitete sich langsam und unmerklich vor, und er ist in seinen Anfängen bis in die ersten Jahrzehnte des 19. Jahrhunderts zu verfolgen. Man kann daher immer nur von einer relativen Freiheit der Wirtschaft und umgekehrt Unberührtheit des Staates von den wirtschaftlichen Kräften sprechen. Es wird stets eine eigenartige Paradoxie bleiben, daß dieselbe liberale, kapitalistische Wirtschaft, die in der Befreiung des Wirtschaftssubjektes von allen überkommenen Fesseln die Vorbedingung für den wirtschaftlichen Fortschritt und die Harmonie aller Interessen sah und die daher so leidenschaftlich Freizügigkeit, Gewerbefreiheit und Vertragsfreiheit forderte, im Enderfolge zu neuen Bindungen des Individuums gelangte, neue gesellschaftliche Gruppenbildungen auf Grund der modernen sozialen und wirtschaftlichen Differenzierung hervorrief, nach außen kenntlich in großen und machtvollen Organisationen.

In vier großen Kreisen vollzog sich die neue Verbandsbildung, die Eingliederung des einzelnen in eine umfassende gesellschaftliche Bindung:

a) In Gestalt der amtlichen Unternehmerkammern, unter denen die wichtigsten die Kammern für Handel und Industrie, für die Landwirtschaft und für das Handwerk sind.

b) In Gestalt der freien wirtschaftspolitischen Verbände der Unternehmer, wie sie heute teilweise zentral organisiert sind im „Reichsverband der deutschen Industrie", dessen Einheitlichkeit aber neuerdings, seit dem Sommer 1924, durch die Neubildung der „Industriellenvereinigung" wieder gesprengt ist.

c) In Gestalt der die Arbeiter, Angestellten und Beamten umschließenden Arbeitnehmer-Gewerkschaften und der im Gegen-

[7]) Freiherr vom Stein: Nassauer Denkschrift von 1807.

druck entstandenen Arbeitgeber-Verbände. (Letztere zusammengeschlossen in der „Vereinigung der deutschen Arbeitgeber-Verbände".)

d) In Gestalt der Unternehmer-Kartelle und ähnlicher Vereinigungen (Syndikate, Trusts, Pools).

Es würde den Rahmen unserer Untersuchung sprengen, wollten wir auf die speziellen Motive der Verbandsbildung näher eingehen. Dies würde auch wegen der Verschiedenartigkeit der vier Verbandsarten — mit denen sämtlich wir uns zu befassen haben und die wir daher unter dem allgemeinen Namen „Berufs- und Interessenverbände" zusammenfassen — nicht möglich sein. Es soll höchstens versucht werden, über die allgemeinen Gründe, soweit sie ein typisches Bild ergeben, einen Ueberblick zu gewinnen, die in ihrer Allgemeinheit für sämtliche Verbandsformen gültig sind. Es ist richtig, wenn Brettner in seiner Schrift über „Die Organisation der industriellen Interessen"[8]) es ablehnt, eine allgemein gültige Formel für die Verbandsbildung aufzustellen, und nur besondere Gesichtspunkte gelten läßt, die jeweils in besonderen soziologischen und psychologischen Umständen begründet sind. Wenn dann aber Brettner vier solcher Gründe herausgreift, ohne sie unter größere Gesichtspunkte zu stellen, so erscheint dieses Verfahren doch recht willkürlich; denn leicht ließe sich noch der eine oder andere Grund hinzufügen. Der Hauptmangel dieser Aufzählung besteht aber unserer Meinung nach in der Verwechselung von Motiv und äußerem Anlaß. Wenn Brettner im Streben nach Steigerung des Energiemoments zur Durchsetzung irgendwelcher Gedanken — eine Methode, die in dem auf Mehrheitswillen aufgebauten Staate nötig geworden ist — ein dynamisches Motiv zur Organisation sieht, so ist dies kein echtes Motiv, sondern nur äußerer Anlaß. Aeußere Gründe bedingen hier die Verbandsbildung. Ihr Zweck, ihr Motiv liegt tiefer. Es kann in diesem Falle sein ein erwerbswirtschaftliches, z. B. Beeinflussung des Staates in Richtung einer für die Wirtschafter günstigen Steuergesetzgebung, oder auch ein auf der Standesehre beruhendes — Wahrung der gesellschaftlichen Stellung des Standes. Man kann aber zu noch allgemeineren Motiven zurückgehen, wie sie Ludwig in seiner Untersuchung über die „Gemeinwirtschaftlichen Organisationsformen als Typen der wirtschaftlichen Konzentration"[9]) aufgestellt hat, die zwar nicht als einzelne für jeden Organisationsvorgang in Betracht kommen, sondern sich gegenseitig kreuzen und verquicken, die aber gewissermaßen ein Bild idealtypischer Reinheit ergeben. Ludwig unterscheidet[10]):

a) aktive und reaktive Konzentrationsakte. Die ersteren sind ursprüngliche Motive, die „zu einem initiierten Akt führen, aus irgendeiner sozialen, ökonomischen usw. Situation zwar gewonnen", die aber doch primär sind. Z. B. Kartelle notleidender Industrien zur Ausschaltung einer augenblicklichen Konkurrenz. Die reaktiven sind durch einen ganz bestimmten Akt hervorgerufen, sie sind als

[8]) Brettner: Dissertation, Berlin 1922.

[9]) Ludwig: Dissertation, Berlin 1921.

[10]) Ludwig: a. a. O. S. 32 ff.

Folge, Antwort, Gegenzug zu verstehen. So sind die Arbeitgeberverbände als Gegenschlag gegen die Gewerkschaften entstanden.

b) Die Verbandsbildung kann aus dem Willen der sich zusammenschließenden Subjekte selbst hervorgehen, endogen sein (alle freien Interessenverbände) oder sie kann durch einen anderen Willen, gleichsam von außen her bewirkt werden, exogen sein. (Amtliche Kammern, Zwangskartell, Gemeinwirtschaftliche Organisationen.)

c) aa) Das Verbandsmotiv „kann endlich einer dem Wirtschaftssystem immanenten Wesenheit entwachsen, Resultat stetig wirkender Eigenschaften, sozialer und wirtschaftlicher Spannungen sein (der Konkurrenz z. B.), kontinuierliches Motiv sein"[11]).

bb) Das Motiv kann in gewissen wiederkehrenden Anlässen, in gewissen Zeiträumen, begründet sein, in denen die dem Wirtschaftssystem immanenten Spannungen sich verstärken (z. B. Hausse-, Baisse-Perioden), „periodisches Motiv sein".

d) Es kann durch „einmalige Geschehnisse ausgelöst werden. okkasionelles Motiv sein". (Krieg, Revolution.)

Was bedeutet nun diese Verbandsbildung für unseren Gegenstand: Verhältnis von Gesellschaft und Staat? Er bedeutet zunächst einmal, daß die atomisierte Gesellschaft, die nach der liberalen Theorie wie eine gleichförmige Masse den Staat bilde, sich wieder in Verbänden verfestigt, und daß neben der fluktuierenderen und elastischeren Organisationsform der politischen Parteien nunmehr der festere und geschlossenere Verband zur Vertretung materieller Interessen tritt.

2. a) Wir können weiterhin feststellen, daß. wenn auch erst langsam und allmählich, aus der Sphäre des Wirtschaftlichen heraus eine neue Verknüpfung von Staat und Individuum beginnt, eine Verknüpfung, die zu der rein „staatsbürgerlichen" des politischen Wählers hinzutritt und die das einzelne Individuum nicht mehr als ein losgelöstes, als eines unter den vielen gleichen Staatsbürgern erfaßt, sondern in seiner Besonderheit als Wirtschaftssubjekt. als Berufstätiger. Die Initative hierzu ging vom Staate aus. Mit der Komplizierung aller Verhältnisse, wie sie das 19. Jahrhundert durch die alles umgestaltende Wirtschaft erfuhr, sah sich die Staatsverwaltung vor Aufgaben gestellt, die sie mit den bisherigen bürokratischen Mitteln zu lösen außerstande war. Sie bedurfte des Rates der Sachverständigen, der Mitarbeit der im Leben Stehenden, um der neuen Aufgaben Herr zu werden und um die jeder Bürokratie innewohnende Gefahr der Entfremdung vom Leben zu überwinden. Auf der anderen Seite hatten die Berufsstände stets Anlaß, gewisse Interessen gegenüber dem Staate zu

[11]) Othmar Spann sieht den Trieb zur Verbandsbildung als der Wirtschaft überhaupt immanent an und unterscheidet demgemäß vier Grundgestalten der Wirtschaft: Zwei von ihnen — die kommunistische Wirtschaft und die reine Verkehrswirtschaft — bezeichnet er als utopisch, die frei geregelte Wirtschaft, eben den Kapitalismus, als vorübergehend geschichtlich möglich, und er hält die ständische, d. h. gebundene Wirtschaft, für „die eigentliche und wesensgemäße (reale) Wirtschaftsform". Spann: Tote und lebendige Wissenschaft, S. 10.

vertreten, auch wenn es sich nicht um bestimmte Leistungen des Staates, sondern im Gegenteil um die Erringung möglichster Wirtschaftsfreiheit handelte. Um nun beides, Interessenvertretung wie Beratung durch Sachverständige, in geordnete und kontrollierbare Bahnen zu lenken, schuf der Staat amtliche Vertretungskörper, die amtlichen Kammern. Vorauf liefen die Handelskammern. In ihrer äußeren Form zwar Errungenschaften des 19. Jahrhunderts, gehen sie doch an vielen Orten zurück auf Vereinigungen, deren Ursprünge oft bis tief ins Mittelalter zurückreichen. Die ersten Handelskammern im modernen Staate entstanden in Deutschland im Westen, wo sie auf Grund des französischen Rechtes, und zwar des Dekretes vom 24. 12. 1802, eingerichtet waren. An sie knüpfte auch die preußische Gesetzgebung an. Im Osten bestanden zunächst an ihrer Stelle kaufmännische Korporationen, die später dann durch die neue Form der Handelskammern ersetzt wurden. Ihnen nachgebildet wurden dann die Kammern für Landwirtschaft, die Handelskammern und auf nicht wirtschaftlichem Gebiete die Kammern der Aerzte, Tierärzte, Apotheker und Rechtsanwälte. Die Aufgaben aller dieser Kammern sind in großen Zügen dieselben und lassen sich in drei Gebiete einteilen:

I. Sie vertreten die Gesamtinteressen der in ihnen zusammengeschlossenen Berufsgruppen vorwiegend gegenüber dem Staat und seinen Behörden durch Stellungnahme zu Gesetzentwürfen des Reiches und der Länder, durch Initiativanträge an die gesetzgebenden Körperschaften und durch Vertretung von Wünschen und Beschwerden auf allen Gebieten des staatlichen und wirtschaftlichen Lebens. Damit hängt aufs engste zusammen die Beratung und Unterstützung der Organe der Rechtsprechung, Rechtssetzung und Verwaltung durch Gutachten, Nachrichten, Berichte und Auskünfte mannigfachster Art, insbesondere durch die Entsendung von sachkundigen Mitgliedern in die Beiräte und Ausschüsse der Verwaltung.

II. üben die Kammern eine umfassendere Verwaltungstätigkeit aus auf Grund ihnen vom Staate übertragener Verwaltungsgebiete. Hierher gehört die Aufsicht über die Ausführung staatlicher Gesetze und über öffentliche Einrichtungen (Börsen etwa), weiter Beurkundungen, Unterstützung der Registerrichter, Anstellung und Beeidigung öffentlicher Sachverständiger und anderes. Sie sind somit Hilfsorgane der Verwaltung.

III. bilden sie eigene Selbstverwaltungskörper, indem sie das Lehrlingswesen regeln, ebenso das gewerbliche Prüfungswesen, selbst Fortbildungsschulen einrichten und eigene Krankenkassen gründen können[12]).

Die Kammern haben somit im Laufe der Jahrzehnte einen umfassenden Aufgabenkreis erworben und bilden hierdurch ein bemerkenswertes Glied in den Beziehungen zwischen Staat und Wirtschaft.

[12]) Näheres bei Stegemann: „Zur Wirtschaftsverfassung des Deutschen Reiches", Heréus: „Die deutschen Handelskammern" und im Artikel „Handelskammern" im Hdw. der Staatswissenschaften, Bd. 5.

b) Besonders ausgedehnt wurde die beratende Tätigkeit der Kammern in den zahlreichen Ausschüssen, die namentlich im Laufe der letzten Jahrzehnte in den Zentralstellen der Landes- und Reichsverwaltungen eingerichtet wurden. Zwar entstanden eine ganze Reihe von ihnen ohne Verbindung mit den amtlichen Kammern, die meisten jedoch wurden entweder unmittelbar als Zentralstelle derselben gebildet oder zum mindesten wurden ihre Mitglieder aus der Mitgliederzahl der Kammern berufen. Gründe für die besondere Einrichtung von Beiräten liegen nach Hacker[13]) dann vor, wenn die Entstehung von anderen Verbänden, welche die Beratung und Interessenvertretung übernehmen könnten, zu langsam vor sich ging — das galt besonders für die Landwirtschaft — oder wenn ein Gebiet der Staatstätigkeit nicht für geeignet gehalten wurde, der Selbstverwaltung überlassen zu werden — dies war maßgebend in der staatlichen Abneigung gegenüber einer Berufs- und Interessenvertretung der Arbeiter — oder wenn der Natur der Sache nach eine selbstverwaltende Tätigkeit ausgeschlossen war. (Etwa im Falle der Gesundheitsbeiräte, Eisenbahnräte, des Kolonialrates.)

Die Frage nach dem äußeren Anlaß zur Einrichtung eines Beirats ist sehr schwer zu beantworten. Zwar ist die größte Anzahl von ihnen von den Regierungen allein ins Leben gerufen worden. Demgegenüber ist aber festzustellen, daß auch bei ihrer Errichtung die beiden anderen Faktoren des öffentlichen Lebens, Parlament und Interessenten, an ihrem Teile mitgewirkt haben. Wer von diesen drei Komponenten den größten Antrieb gegeben hat, müßte jeweils untersucht werden.

Was sind nun die Beiräte ihrem Wesen nach? Hacker[14]) bezeichnet sie als „dauernde Einrichtungen, durch welche die zentralen Regierungsorgane nicht beruflich beamtete Volksglieder außerhalb der verfassungsmäßigen Volksvertretung zur Mithilfe für die Erkenntnistätigkeit des Staates, sowohl bei der Aufstellung von Normen in der Gesetzgebung als auch bei der Vorbereitung staatlichen Handelns in Regierung und Verwaltung heranziehen. Diese Einrichtungen werden derart wirksam, daß die Sachverständigen je eines Gebietes der Staatstätigkeit unter mehr oder minder hervortretender Leitung des zuständigen Regierungs- oder Verwaltungsorganes in der Regel in persönlicher Zusammenkunft Erwägungen über geplante staatliche Maßnahmen anstellen". Diese rein beratende Tätigkeit stellt zwar einen Hauptteil, aber nicht die Gesamtheit ihrer Aufgaben dar. Darüber hinaus sind einige Beiräte mit Staats- und Selbstverwaltungsaufgaben betraut und nähern sich somit der Form der Wirtschaftskammern, einige verfügen sogar über eine gewisse rechtssetzende Kraft (so der Beirat bei der Reichsbranntweinmonopolverwaltung, der die Preise festsetzt). Wir sind bei der Darstellung der Beiräte von den amtlichen Kammern ausgegangen, in deren engster Verknüpfung sie zumeist entstanden sind. Durch die Revolution ist diese Verbindung weit-

[13]) Hacker: „Die Beiräte für besondere Gebiete der Staatstätigkeit", Ergänzungsheft 4 zur Zschr. f. d. ges. Staatsw. 1903.

[14]) Hacker: a. a. O. S. 3 ff.

hin zerschlagen worden, und insbesondere die weitgehende Teilnahme auch der Arbeitnehmer an den zahlreichen neugegründeten Beiräten der Nachkriegszeit hat dahin geführt, daß heute die Beiräte sich aus Vertretern sowohl amtlicher Kammern und landschaftlicher Körperschaften wie aus solchen von freien Berufs- und Interessenvertretungen der Unternehmer und Arbeitnehmer zusammensetzen[15]).

c) Eine weit größere Bedeutung als die amtlichen Interessenvertretungen haben gerade in den letzten Jahrzehnten die spontan entstandenen Verbände der Arbeitgeber und Arbeitnehmer gewonnen. Die Wirtschaft konnte sich auch nicht gut mit der Interessenvertretung durch amtliche Institute allein abfinden. Für die Arbeitnehmer, denen eine amtliche Vertretung überhaupt versagt blieb, war es schon aus diesem Grunde eine Notwendigkeit, sich in freien Verbänden zusammenzuschließen, um in machtvoller Konzentration ihre Belange zu wahren. So entstanden die großen Gewerkschaftsverbände der Arbeiter, Angestellten und Beamten, die als Gegenstoß die Arbeitgeberverbände auf den Plan riefen.

War so das Unternehmertum gezwungen, eine besondere Organisation zur Vertretung seiner sozialpolitischen Belange gegenüber den Arbeitnehmern zu schaffen, so genügten ihm auf der anderen Seite die amtlichen Kammern zur Wahrung seiner wirtschaftspolitischen Interessen nicht mehr. Die Gründe liegen einmal in den Bedingungen der Wirtschaft selbst. Mit der fortschreitenden Differenzierung der Wirtschaft und mit ihrer Verflechtung in die allgemeine Weltwirtschaft entstanden ganz bestimmte, durch gemeinsame Interessen verknüpfte Wirtschaftsgruppen, Schwerindustrie — Leichtindustrie, Industrie — Landwirtschaft, Großhandel — Kleinhandel usw., die sich in der wachsenden Verschärfung der dem kapitalistischen System eigentümlichen Konkurrenz notgedrungen zu großen Organisationen, eben zu den wirtschaftspolitischen Interessenverbänden des Unternehmertums zusammenschlossen. Der andere Grund lag in der Unvollkommenheit und Ungenügendheit der amtlichen Vertretungen. Sie litten an dem Mangel zentraler Macht, ohne die eine kraftvolle Interessenvertretung in der Massenhaftigkeit des heutigen sozialen und staatlichen Lebens nicht mehr möglich ist. Und eine solche Vertretung wurde gerade in dem Moment nötig, in dem die wirtschaftliche Expansion zum erstenmal an gewisse Grenzen gelangte, äußerlich dadurch gekennzeichnet, daß Bismarck in einer kaum glaubhaften Hellsichtigkeit der kommenden Dinge das Steuer herumwarf und vom Freihandel zum Schutzzoll überging (1879). Gerade diese Jahre gaben denn auch den stärksten Antrieb zur Organisationsbildung ab. Wurde doch der Zentralverband deutscher Industrieller gerade im Hinblick auf diese Dinge im Jahre 1876 gegründet, der gewissermaßen den Grundstock für die ganze Organisation des Unternehmertums abgab.

[15]) Einen Ueberblick über die bestehenden Beiräte geben für das Reich: Hacker: a. a. O. für das Jahr 1903; Fitzner: „Der vorläufige Reichswirtschaftsrat", Dissertation, Berlin 1923; Finger: „Das Staatsrecht des Deutschen Reiches", 1923. Für Preußen: Fritz Schneider: „Zur Kritik der Selbstverwaltung in Preußen" in „Recht und Wirtschaft" 1914, S. 33 ff. und 82 ff.

Die amtlichen Kammern litten ferner an der Zusammenfassung heterogener Interessengruppen, wodurch immer nur die Wahrung allgemeiner wirtschaftlicher Belange möglich war, nicht aber die Vertretung ganz bestimmter Sonderwünsche einzelner Wirtschaftszweige. Dieser Mangel trat ganz besonders deutlich bei den Zollkämpfen der siebziger Jahre hervor, in dem die Kammern sich naturgemäß völlig zurückhalten mußten und worin ein weiterer Grund zu der eben erwähnten Verbandsbildung lag. Endlich boten die Kammern in ihrer staatlichen Bindung keinen genügenden Boden für die Machtbestrebungen, die eine junge, aufstrebende Wirtschaft naturgemäß hegte, und die sich nur in freien, souveränen Verbänden auswirken konnten.

Der Staat verhielt sich gegenüber diesen Organisationen ablehnend, wenn nicht sogar feindlich, stets bedacht, sich in jedem Falle freie Hand zu wahren. Nur wenige Einsichtige erkannten schon frühzeitig, daß die lebendige Kraft, die hier pulste, nicht auf die Dauer vom Staatsleben ausgeschlossen werden könnte, sondern für ihn nutzbar gemacht werden müßte. Zu diesen Gedanken kam vor allem Bismarck, als er aus der Unfruchtbarkeit des sich zersetzenden Parteiwesens heraus seine Blicke diesen neuen gesellschaftlichen Kräften zuwandte, die einen geeigneten Grund für ein gesundes Staatswesen, wie er es sich vorstellte, bieten könnten. Sein erster Versuch zu einer solchen Umstellung im preußischen Volkswirtschaftsrat scheiterte, sein Plan eines Reichswirtschaftsrates kam durch den Widerstand der Parteien überhaupt nicht zur Ausführung, und in seiner letzten Hoffnung, aus den Berufsgenossenschaften der Unfallversicherung eine großzügige berufliche Selbstverwaltung und Vertretung aufbauen zu können, wurde er ebenfalls getäuscht. Die Zeit war in ihren Anschauungen solchen Gedankengängen nicht geneigt, und auch die Verbandsbildung selbst war noch nicht so weit vorgeschritten, daß sie ohne größere Schwierigkeiten für staatskonstruktive Zwecke hätte ausgewertet werden können.

Dafür trat aber etwas anderes, sehr Bedeutsames ein. Die freien Organisationen, d. h. also die Zentren der ökonomischen Kräfte blieben zwar von einer direkten, gesetzlich geregelten, öffentlichen Betätigung und damit verbundener Beeinflussung des Staatsapparates fern, aber dafür drangen sie auf indirekten Wegen, über die Parteien und über die Presse, in den bis dahin unberührten Staat und seinen politischen Innenbau ein. Die führenden Wirtschaftskräfte griffen nach dem Staat, und je nachdem ob es nun die kapitalistischen oder klassenmäßigen waren, verstärkte sich zusehends die Tendenz einer Hörigwerdung des bis dahin selbständig gedachten „Innenbaues" von ihnen. Der Prozeß der Geld- und Klassenmediatisierung, wie es Alfred Weber nennt, beginnt und führt zu einer neuen Staatsumformung[16]). Dabei sind beide Kräfte in ihrem Wirken zu unterscheiden. Die kapitalistischen fühlen sich gewissermaßen über dem Staat stehend und versuchen, seine verschiedenen Willensorgane, die militärischen, die zivilen, von

[16]) Vgl. Landauer: „Die Wege der Eroberung des demokratischen Staates durch die Wirtschaftsleiter" in „Hauptprobleme der Soziologie" (Festgabe für Max Weber), Bd. 2. S. 132 ff.

außen her zu ergreifen. Die kapitalistische Schichtengliederung wirkt dagegen von innen her und hat die Tendenz, eine Strukturbeeinflussung des Parteiwesens und der sonstigen Organe der freien politischen Tätigkeit herbeizuführen. „Arbeiterpartei, Bauernpartei, Mittelstandspartei und Kreierung von Blättern dieser Richtung, das ist die Art der Uebertragung des ökonomischen Einflusses auf den politischen Innenbau des Staats[17])." Immerhin muß für Deutschland — im Gegensatz zu Frankreich und den angelsächsischen Staaten — gesagt werden, daß seine Presse und seine Parteien immer noch die saubersten und von materiellen Interessen am wenigsten beeinflußt waren, daß es weiter einen unvergleichlichen Fonds von selbständiger Staatskraft und ein so integeres Beamtentum und eine so mustergültig-sachliche Regierung besaß, daß man immer nur von Tendenzen zu einer solchen Mediatisierung sprechen kann. Das Haupteinfallstor für die kapitalistischen Kräfte war neben Presse und Parteien die bürokratische Nichtpublizität und die persönliche Bedingtheit wesentlicher zu treffender Beschlüsse. Dies war der Weg, auf dem dann die bestorganisierten Interessen, nämlich die schwerindustriellen und die agrarischen zusammen in einem Bunde maßgebenden „Einfluß auf dieses auf seine Unberührtheit stolzeste Staatswesen des Kontinents erlangt" haben[18]). Interessengutachten und sachkundliche Auskunft, übertragene Verwaltungstätigkeit und Selbstverwaltung — das waren die Wege, auf denen sich die ökonomischen Kräfte in den Staat einschoben, und die Stellen, an denen der Staat seinerseits seine Omnipotenz aufgab und die gesellschaftlichen Organisationen entweder zur bloßen Mitwirkung heranzog oder die betreffenden Aufgaben völlig ihrer eigenen Tätigkeit überließ. Dies war ungefähr die Situation zu Beginn des Krieges. Der Krieg sollte aber eine entscheidende Wandlung bringen[19]).

d) Der Krieg erforderte die Zusammenfassung und das Zusammenwirken aller vorhandenen Kräfte des Volkes, und die in der Abwehr der Feinde entstandene Notgemeinschaft führte auch den Staat und die wirtschaftlichen Verbände, amtliche wie freie, zu intensivster und engster Arbeitsverbundenheit zusammen. Gleich zu Beginn des Krieges vereinten sich die beiden Spitzenverbände der deutschen Industrie, der „Zentralverband" und der „Bund der Industriellen", zum „Kriegsausschuß der deutschen Industrie", der bald mit der Regierung in engste Fühlung trat, um mit ihr gemeinsame Arbeit in der Organisierung der Kriegswirtschaft zu leisten. In breitestem Maße erfolgte sodann die Mitarbeit aller Interessenverbände der Unternehmer in den zentralen Kriegswirtschafts-Organisationen. In ihren Formen knüpften sie an die

[17]) A. Weber: a. a. O. S. 84.

[18]) A. Weber: a. a. O. S. 96.

[19]) Nur an einzelnen Stellen der Verwaltung und Rechtsprechung erfolgte schon vor dem Kriege außer in den bereits erwähnten Beiräten eine Betätigung von Berufs- und Interessenvertretern, die aber keinen allzu großen Umfang annahm und auch meistens ohne die Beteiligung von wirtschaftlichen Organisationen vor sich ging.

gemischtwirtschaftlichen Unternehmungen der Friedenszeit, an die Beiräte bei den zentralen Verwaltungsbehörden und an die Kartelle an, in ihrem Wesen wurden sie zu staatlichen Zwangsverwaltungsorganen für die syndizierten Unternehmungen, die zum bloßen Objekt in dieser Verwaltung herabsanken, und sie erhielten kraft ihrer ausgedehnten Befugnisse und des überwiegenden staatlichen Einflusses den Charakter von Verwaltungsbehörden. In dieser Entwicklung erlangten auch die Kartelle öffentlich-rechtliche Bedeutung, indem einmal einzelne Gewerbezweige zwangskartellierte Träger der Kriegswirtschaft wurden, anderseits Funktionäre von Kartellen zur Handhabung öffentlich-rechtlicher Befugnisse in die amtlichen Kriegsstellen berufen wurden, wo sie natürlich wie alle Interessenvertreter im Einvernehmen mit der kartellierten Industrie und nach deren Direktiven arbeiteten[20]). Auch die Gewerkschaften der Arbeitnehmer wurden — vorwiegend zur Lösung von sozialen Fragen und Fragen der Produktionserhöhung — von den Behörden herangezogen.

Das Ergebnis war die ausdrückliche Anerkennung der freien Verbände der Ag. und An. durch den Staat als die berufenen Vertreter der wirtschaftlich tätigen Bevölkerung durch das Hilfsdienstgesetz vom Dezember 1916. Von da an datiert eine immer steigende Mitwirkung vornehmlich der freien Verbände in fast allen Fragen des wirtschaftlichen und sozialen Lebens. Insbesondere bricht sich mit der Zeit auch der Grundsatz der paritätischen Beteiligung von Ag. und An. an diesen Fragen Bahn. War doch bis zu diesem Zeitpunkt den Gewerkschaften der An. nicht nur jede staatliche Anerkennung versagt geblieben, wodurch ihnen jede Möglichkeit einer rechtlich anerkannten Interessenvertretung fehlte, sondern fand auch eine Mitwirkung von An. unter Umgehung der Gewerkschaften in Form einer direkten Berufung etwaiger Vertreter durch die Behörde überhaupt nur in verschwindend wenigen Fällen statt. Als die „Magna Charta" der Gewerkschaften bezeichnet und den Höhepunkt dieser Entwicklung darstellend erscheint die Vereinbarung über die Gründung der Arbeitsgemeinschaft zwischen den Verbänden der Ag. und der An., in der zum ersten Male die gegenseitige Anerkennung der beiden Parteien erfolgte und der Grundsatz der Parität restlos durchgeführt wurde. Die Gründung der Arbeitsgemeinschaft erfolgte am 15. 11. 1918, also mitten in den Tagen der Revolution. Mit der Revolution und Nachkriegszeit beginnt ein neuer Abschnitt in der Geschichte des Verhältnisses von Staat und wirtschaftlichen Verbänden, der jetzt wieder zu einem gewissen Abschluß gekommen zu sein scheint.

e) Die Revolution brachte die im Kriege schon machtvoll angebahnte Entwicklung mit einem Ruck ein gewaltiges Stück vorwärts. Die Eroberung der staatlichen Macht durch die Massen der Arbeiter machte den Grundsatz der Parität zu einer Selbstverständlichkeit. Besonders fruchtbar und vorwärtsdrängend wirkte aber die Räteidee, der Gedanke der direkten Beteiligung jedes Staatsbürgers am öffentlichen Leben des Staates. Mit ihr wirkten zusammen berufsständische Gedanken, Sozialisierungsbestrebungen,

[20]) Vgl. hierzu den bereits erwähnten Aufsatz von Landauer in der „Festgabe für Max Weber".

Streben nach wirtschaftlicher Demokratie und besonders die Not und Machtsituation der Stunde, um die öffentliche Betätigung freier Verbände in größtem Ausmaße herbeizuführen. Wie insbesondere die Machtposition der Unternehmerverbände und vor allem der Gewerkschaften damals auf einem Gipfelpunkt angelangt war und in geradezu unerträglicher Weise in die Sphäre des Staates eingriff, dafür wird immer das Bielefelder Abkommen nach dem Ruhraufstande im Frühjahr 1920 ein Zeugnis bleiben, durch das den Gewerkschaften eine direkte Einwirkung auf die Gesetzgebung des Reiches in der einseitigsten Weise zugestanden wurde. In den Jahren allmählicher Beruhigung und Konsolidierung ist dann manche der damals geschaffenen Einrichtungen, die eine öffentlich-rechtliche Betätigung wirtschaftlicher Verbände vorsahen, verschwunden, und ebenso ist die Machtstellung der wirtschaftlichen Verbände wieder um einige Grade zurückgedrängt worden. Vieles ist aber geblieben, manches weiter ausgebaut worden, und der Gesamterfolg ist doch der, daß die Einbeziehung der wirtschaftlichen und beruflichen Organisationen in die Sphäre des staatlichen Lebens, besonders staatlicher Verwaltungstätigkeit heute in einem solchen Ausmaße stattfindet, daß die hierdurch geschaffenen Einrichtungen wesentliche Elemente unseres Staates bilden und zu ganz bestimmten staatskonstruktiven Erörterungen Anlaß geben. Wir werden im letzten Teile noch Gelegenheit haben, diesen fortschreitenden Prozeß einer Staatsumformung eingehender zu würdigen.

II. HAUPTTEIL

Systematische Darstellung der öffentlich-rechtlichen Tätigkeit von Berufs- und Interessenverbänden, wie sie sich vorwiegend seit dem Ende des Krieges entwickelt hat

Eine solche systematische Darstellung kann natürlich keinen Anspruch auf absolute Vollständigkeit erheben. Besonders im Gebiete der höheren und niederen Verwaltung und schiedsgerichtlichen Tätigkeit konnten nicht alle Fälle solcher Betätigung erfaßt werden. Wenn ein Kriterium bei der Auswahl der dargestellten Fälle maßgebend war, so bestand es neben der Wichtigkeit und Bedeutung, die sie kennzeichnet, vor allem in der typischen Gleichmäßigkeit der Grundsätze, die sich hierbei entwickelt haben und die am besten den großen Fortschritt verdeutlichen, den die Revolution und die Zeit der Uebergangswirtschaft auf diesem Gebiete des Staatslebens brachten. Das allgemeine Kennzeichen ist die Teilnahme der weitesten Kreise und Schichten des Volkes an öffentlichen Aufgaben. Dabei konnten auch die Fälle nicht umgangen werden, in denen die Entsendung der Berufsvertreter nicht durch freie Verbände oder amtliche Kammern erfolgt, sondern durch direkte Wahl der Berufsangehörigen oder einfache Berufung durch die Behörde. Anderenfalls wäre nämlich eine zu merkbare Lücke entstanden. Jedoch steht diese Hinzunahme nicht in einem allzu großen Widerspruch zu unserem Thema, das sein Hauptgewicht auf die Betätigung der Verbände legt, da nämlich heute immer mehr der Grundsatz durchdringt, daß die Organisationen die berufenen Vertreter der einzelnen Wirtschaftsgruppen sind und daß demgemäß auch die Entsendung von Vertretern in die einzelnen Einrichtungen durch sie zu erfolgen hat.

A. Der Vorläufige Reichswirtschaftsrat

Er ist das zentralste und umfassendste Organ für eine öffentlich-rechtliche Betätigung von Berufs- und Interessenverbänden[21]). Entstanden aus der revolutionären Rätebewegung, stellt er ein Kompromiß dar zwischen der Räteidee und der eigentlichen Siegerin in der Revolution, der parlamentarisch-demokratischen Idee. Durch dieses Kompromiß wurde die politische Räteidee russischer Provenienz auf das neutralere Gebiet der Wirtschaft abgelenkt und dort gewissermaßen unschädlich gemacht. Der Räteparagraph der Reichsverfassung, Artikel 165, sieht ja den Reichswirtschaftsrat als Spitze einer auf Wirtschaftsräten aufgebauten Wirtschaftsverfassung vor, die zu der demokratischen.

[21]) Errichtet durch Vo. vom 4. 5. 20, RGBl. S. 858.

politischen Verfassung hinzutreten sollte[22]). Mit dieser Hinüberlenkung auf das wirtschaftliche Gebiet war aber die politische Bedeutung der Rätebewegung gebrochen, und so erklärt sich auch die heutige Funktion des Reichswirtschaftsrates. Er ist die zentrale Instanz für die Vertretung der Interessen der gesamten Wirtschaft im weitesten Sinne, er ist also reines Beratungsorgan und besitzt keine politische Macht im eigentlichen Sinne. Um diese Aufgaben erfüllen zu können, sind seine Kompetenzen recht eng begrenzt. Er besitzt selbst keine entscheidende Gewalt über den Erlaß von Gesetzen und Verordnungen, sondern er begutachtet nur die vorgelegten sozial- und wirtschaftspolitischen Gesetzentwürfe. Ein Zwang zu solcher Vorlegung seitens der Reichsregierung besteht jedoch nicht. Dafür besitzt er aber das Recht, selber Gesetzentwürfe beim Reichstag einzubringen und sie dort durch eines seiner Mitglieder vertreten zu lassen. Ferner sollte der Reichswirtschaftsrat beim Aufbau der geplanten Bezirkswirtschaftsräte mitwirken.

Seine 326 Mitglieder zerfallen in 10 Gruppen, von denen die ersten 8 die großen Zweige unseres Wirtschaftslebens darstellen. Die neunte Gruppe setzt sich aus Persönlichkeiten zusammen, die mit dem Wirtschaftsleben einzelner Landesteile besonders vertraut sind und vom Reichsrat ernannt werden. Die zehnte Gruppe wird von der Reichsregierung mit Persönlichkeiten beschickt, die sie nach freiem Ermessen ernennt. In jeder Gruppe sind im allgemeinen An. und Ag. gleich stark vertreten. Die Vertreter werden zum größten Teil nach Benennung durch freie Verbände vom Reichswirtschaftsminister berufen, nur zum kleineren Teile findet eine Benennung durch amtliche Kammern statt. So werden von den 34 Ag.-Vertretern der Industrie 21 von den freien Verbänden ernannt, 2 durch den Reichskohlenrat, 1 vom Reichskalirat und 10 vom Deutschen Industrie- und Handelstag. Damit wird der Zweck verfolgt, daß neben der durch die freien Verbände repräsentierten fachlichen Gliederung auch die räumliche der amtlichen Kammern zur Geltung kommt. Die von den freien Verbänden zu ernennenden Ag.- und An.-Vertreter werden nicht von ihnen getrennt, sondern von den betreffenden Arbeitsgemeinschaften, soweit sie bestehen, entsandt. Diese ganze Art der Ernennung war ursprünglich nur als eine vorläufige gedacht. Der Artikel 165 der Reichsverfassung sieht hierfür einen Aufbau auf amtlichen Berufsvertretungen, den Bezirkswirtschaftsräten, vor, die eine gemeinsame Vertretung aller Wirtschaftskreise für einen bestimmten Wirtschaftsbezirk darstellen sollen. Die Ernennung durch freie Verbände und amtliche Unternehmerkammern erscheint demnach als ein Notbehelf. Die geplanten Bezirkswirtschaftsräte haben lange Zeit den Gegenstand erregter Diskussion und mannigfacher Vorschläge gebildet, bis eine umfassende Denkschrift des Verfassungsausschusses des Reichswirtschaftsrates vom 28. 11. 23

[22]) Die Reichsverfassung kennzeichnet schon äußerlich den „unpolitischen" Charakter des Reichswirtschaftsrates dadurch, daß die Bestimmungen über ihn nicht in ihren ersten Teil etwa unter die Artikel über die Staatsorgane aufgenommen sind, sondern in den zweiten Teil, der von den Grundrechten und Grundpflichten handelt.

die Debatten hierüber abschloß und damit anscheinend die ganze Angelegenheit für immer ad acta legte.

Vor kurzem ist nun ein Referentenentwurf des Reichswirtschaftsministeriums zur endgültigen Ausgestaltung des Reichswirtschaftsrates veröffentlicht worden, der eine wesentliche Umbildung desselben vorschlägt. Der Entwurf plant eine erhebliche Herabsetzung der Mitgliederzahl, nämlich von 326 auf 126, um der bisherigen Schwerfälligkeit, die durch die hohe Anzahl der Mitglieder verursacht war, entgegenzuwirken. Jedoch ist von Fall zu Fall die Heranziehung besonderer Sachverständiger vorgesehen, die als nichtständige Mitglieder auf Vorschlag des Reichswirtschaftsrates von der Regierung ernannt werden sollen. Die Zahl der Abteilungen wird von 3 auf 4 erhöht. Zu den Ag., An., Genossenschaften und Gemeinden sollen als vierte Abteilung Vertreter des Reichsrats (für die Länder und Provinzen) und der Reichsregierung hinzutreten. Außer den Mitgliedern dieser letzten Gruppe sollen die übrigen Vertreter wie bisher auf Vorschlag der großen Wirtschaftsorganisationen, zum Teil amtlicher, zum Teil freier berufen werden. Die Zusammensetzung des Reichswirtschaftsrates ist folgendermaßen geregelt: Abteilung 1 (Ag.) und Abteilung 2 (An.) erhalten je 41 Mitglieder, Abteilung 3 (Genossenschaften und Gemeinden) 14 und Abteilung 4 (Sachverständige) 30. Die ständigen Mitglieder sollen 6 Jahre fungieren. Nach einer Uebergangszeit scheidet dann alle 2 Jahre ein Drittel der Mitglieder aus.

Der Referentenentwurf verlegt planmäßig die Arbeit des Reichswirtschaftsrates in die Ausschüsse. Vollversammlungen sollen nur in Ausnahmefällen stattfinden. Als ständige Hauptausschüsse sind vorgesehen: ein wirtschafts-, ein finanz- und ein sozialpolitischer. Von Fall zu Fall werden Unter- oder Sonderausschüsse gebildet. Ferner ist ein ständiger Enqueteausschuß geplant. Die Zuständigkeit des Reichswirtschaftsrates bleibt wie bisher. Eine kleine Hebung seines Einflusses verspricht man sich von dem Vorschlag, Vertreter des Reichstags an den Ausschußsitzungen des Reichswirtschaftsrates teilnehmen zu lassen.

Die Bezirkswirtschaftsräte sind scheinbar völlig fallengelassen worden, obwohl gerade in letzter Zeit wieder eine lebhaftere Agitation der freien und auch der christlichen Gewerkschaften für ihre Errichtung eingesetzt hat.

B. Fälle öffentlich-rechtlicher Betätigung im Gebiete der Wirtschaftspolitik

1. Einen ersten großen Komplex innerhalb derselben stellt die *wirtschaftliche Selbstverwaltung* dar, wie sie sich in der Kriegs- und besonders in der Uebergangswirtschaft entwickelt hat und heute in den Selbstverwaltungskörpern für Kohle, Kali und Eisen und in einigen Außenhandelsstellen noch besteht. Wie wir schon früher feststellten, stand die Kriegswirtschaft im Zeichen eines scharfen Zentralismus und bürokratischer Regelung, wie sie in den drei Formen der „Wirtschaftsleitung durch eine Behörde", der „Mitgliedschaft des Staates an Kriegsgesellschaften" und „in der unmittelbaren Befehlsgewalt des Staates gegenüber Kriegsgesell-

schaften" zutage trat[23]). Wenn auch die verwaltende Tätigkeit des Staates und die wirtschaftliche Tätigkeit der Industrie, die in privatrechtlichen Gesellschaftsformen zusammengeschlossen war, getrennt waren, so war doch der Einfluß des Staates ein so überwiegender, daß man von einem Staatssozialismus während des Krieges sprechen kann. Die Erfahrungen waren wohl keine guten. Denn bereits während des Krieges bahnte sich eine selbstverwaltende Tätigkeit einzelner Industriezweige an, die der lebendigen Kraft der Wirtschaftssubjekte größere Freiheit gewähren sollte und die dann ideell in ein wirtschaftliches Organisationssystem gefaßt wurde, das die Unterordnung der Privatinteressen unter das Gemeinwohl in den Formen wirtschaftlicher Selbstverwaltung propagierte. Seine geistigen Väter waren Walter Rathenau und W. v. Moellendorff. Es ist bezeichnend, daß ihre diesbezüglichen Schriften, Rathenaus „Probleme der Friedenswirtschaft" und Moellendorffs „Deutsche Gemeinwirtschaft" schon im Jahre 1916 erschienen sind. 1917 schreibt Rathenau an den Anfang seiner Schrift „Die neue Wirtschaft": „Wirtschaft ist nicht mehr Privatsache, sondern Sache der Gemeinschaft." Als Frucht dieser Bemühungen und obiger Erfahrungen entstanden die Wirtschaftsstellen für Textilien[24]) und die Wirtschaftsstellen für Kakao, Kaffee und Tee zur Regelung der Ein- und Ausfuhr und zur Bewirtschaftung dieser Güter[25]). Sie stellen die ersten, wenn auch noch unvollkommenen Selbstverwaltungskörper dar, und an ihnen war in weit größerem Maße als vorher eine Mitwirkung von Vertretern der beteiligten Kreise und Gebiete — Industrie, Handwerk, Handel, Angestellte und Arbeiter — vorgesehen. Mitten in diese Umbildung zu einer freiheitlicheren Wirtschaftsform, in der sich die Kriegswirtschaft befand, brach die Revolution ein und mit ihr die Forderung der Sozialisierung. Man hatte zuerst an eine Verstaatlichung der Wirtschaft gedacht. Aber hiervor warnten die Erfahrungen der Kriegszeit, und so sieht der Sozialisierungsparagraph der Reichsverfassung, Artikel 156, neben der völligen Verstaatlichung und der staatlichen Beteiligung an einzelnen Unternehmungen den Zusammenschluß von Wirtschaftszweigen auf der Grundlage der Selbstverwaltung vor, in der die Mitwirkung aller schaffenden Volksteile (aus der Welt der Räteidee stammender Gedanke) und eine Wirtschaftsgestaltung nach gemeinwirtschaftlichen Grundsätzen gesichert werden sollte.

Im unmittelbaren Anschluß an das den Artikel 156 vorausnehmende Sozialisierungsgesetz[26]) und in der Absicht, die Gemeinwirtschaft dauernd zu verkörpern, sind die Organisationen der Kohlen-[27]) und Kaliwirtschaft[28]) geschaffen worden. In der Tex-

[23]) Wauer: „Die wirtschaftlichen Selbstverwaltungskörper. Ihr Begriff und ihre Organisation", S. 17. Näheres bei Heymann: Die Rechtsformen der militärischen Kriegswirtschaft.

[24]) Vo. vom 27. 6. 18, RGBl. S. 671.

[25]) Vo. vom 2. 9. 18, RGBl. S. 1099, und Bek. vom 15. 5. 19, RGBl. S. 454.

[26]) Ges. vom 23. 3. 19, RGBl. S. 341.

[27]) Ges. vom 23. 3. 19, RGBl. S. 342, Vo. vom 21. 8. 19, RGBl. S. 1449.

[28]) Ges. vom 24. 4. 19, RGBl. S. 413, Vo. vom 18. 7. 19, RGBl. S. 663.

til-[29]) und Schwefelsäurewirtschaft[30]) wie in der Regelung des Außenhandels[31]) wurde für die Zeit der Uebergangswirtschaft die bisherige staatliche Leitung durch die Selbstverwaltung der beteiligten Kreise ersetzt in der Absicht, dieselbe gegebenenfalls weiter auszubauen oder auch wegfallen zu lassen. In der Eisen-[32]) und Teerwirtschaft[33]) wurde infolge von Mißständen, die sich in der freien Wirtschaft zeigten, von neuem eine wirtschaftliche Regelung, auch hier in Form der Selbstverwaltung, versucht. Diese ganze Organisation der Wirtschaft, die nur einen Torso dessen darstellt, was ihre Schöpfer, Wissell und Moellendorff, planten, ist inzwischen erheblich reduziert worden und hat den alten Formen der freien Wirtschaft weichen müssen, und heute bestehen nur mehr die Selbstverwaltungskörper der Kohlen-, Kali- und Eisenwirtschaft und einige Außenhandelsstellen. In ihrem Aufbau und ihrer Organisation knüpfen sie an die Schöpfungen der Kriegswirtschaft an, und hier sind es die Formen des Zwangs-Syndikates, des Kriegsausschusses und des Ueberwachungsausschusses, zu denen sich solche Entwicklungslinien ziehen lassen. Die Zwangssyndikate wurden schon sehr bald vom Staate als ein Mittel erkannt, um einen gesamten Wirtschaftszweig unter seine bürokratische Gewalt zu bekommen. Sie eigneten sich hierfür besser als die rein obrigkeitlich organisierten Kriegsgesellschaften, da hier der Unternehmer nicht wie bei diesen zum bloßen Objekt der Staatsgewalt herabgedrückt wurde, sondern durch gemeinsame korporative Verbindung Subjekt der Wirtschaftsleitung blieb. So wurden geschaffen die Syndikate für die Schuhindustrie (Vo. vom 17. 3. 17), für den Schuhhandel (Vo. vom 26. 7. 17), für die Seifenindustrie (Vo. vom 9. 6. 17), für das Braugewerbe (Vo. vom 2. 11. 17) und für die Binnenschiffahrt (Vo. vom 18. 8. 17). Sie kehren wieder im Artikel 156 der Reichsverfassung — Zusammenschluß von wirtschaftlichen Unternehmungen und Verbänden zum Zwecke der Gemeinwirtschaft — und sind heute noch verkörpert im Reichskohlen- und Reichskalisyndikat, die die Erzeuger der betreffenden Wirtschaftszweige in sich zusammenschließen. Die beiden anderen Formen des Kriegsrechtes, Kriegsausschüsse, zu denen auch die Beiräte bei den Wirtschaftsbehörden zu rechnen sind, und Ueberwachungsausschüsse stellen Vertretungsorgane der interessierten Kreise[34]) und, was die Ueberwachungsausschüsse an-

[29]) Vo. und Bek. vom 1. 2. 19, RGBl. S. 174 und 175, gaben der schon bestehenden Organisation der Textilwirtschaft erst inneres Leben und Betätigungsziele durch die Uebertragung der Befugnisse des Staatssekretärs des Reichswirtschaftsamtes auf die Reichsstelle für Textilwirtschaft und auf die Reichswirtschaftsstellen.

[30]) Vo. vom 31. 5. 20, RGBl. S. 1113.

[31]) Vo. vom 20. 12. 19, RGBl. S. 2128, und Ausf.-Best. vom 8. 4. 20, RGBl. S. 500.

[32]) Vo. vom 1. 4. 20, RGBl. S. 435.

[33]) Vo. vom 7. 6. 20, RGBl. S. 1156.

[34]) Im Rahmen der Kriegsausschüsse ist auch das Prinzip der Beteiligung der An. an der Wirtschaftsleitung verwirklicht worden. Dem Kriegsausschuß der Baumwollindustrie waren Vertreter der freien, der christlichen und der Hirsch-Dunckerschen Gewerkschaften mit beratender Stimme zugeordnet. Siehe Wauer: a. a. O. S. 69.

belangt, auch Träger selbständiger öffentlicher Verwaltung dar, und sie haben in größerer Vervollkommnung und mit weitgehenderen Rechten ausgestattet in der Gestalt des Reichskohlenrates, des Reichskalirates und des Eisenwirtschaftsbundes ihre Fortsetzung gefunden. In ihren Händen liegt heute die eigentliche Leitung dieser Wirtschaftszweige. Sie verwalten die Wirtschaft nach gemeinwirtschaftlichen Gesichtspunkten, stellen allgemeine Richtlinien auf und fungieren als Aufsichts- und Ueberwachungskörper[35]). Ihnen unterstellt sind das Kohlensyndikat und das Kalisyndikat — in der nicht syndizierten Eisenwirtschaft kann man diesen Organen die dem Eisenwirtschaftsbund nachgeordneten Arbeitsausschüsse gleichstellen —, denen die Durchführung der Gemeinwirtschaft, Regelung von Absatz und Förderung, Festsetzung der Lieferungsbedingungen, teilweise auch der Preise obliegt.

Die Zusammensetzung des Kohlenrates, des Kalirates und des Eisenwirtschaftsbundes ist durch die Berücksichtigung großer polarer Interessengruppen bestimmt. Ausschlaggebend ist das Verhältnis von Ag. und An. Der Grundsatz der Parität beider Gruppen hat soweit wie möglich Anwendung gefunden. Weiter hat man durch die Verbindung dieser beiden Gruppen mit zwei anderen Gegensatzpaaren: Erzeuger — Verbraucher, fachliche — regionale Vertretung, einmal geglaubt, die Interessen aller beteiligten Kreise zur Geltung zu bringen und damit die sozialistische Forderung nach Unterordnung des Individualinteresses unter das Interesse der Allgemeinheit am besten erfüllen zu können, das andere Mal hoffte man, durch eine geschickte Stimmenverteilung, die man mit dieser Gruppenverkoppelung verband, die Gewähr zu haben, daß keine Gruppe durch Ueberstimmung von einer anderen terrorisiert würde. Die Wiedergabe der Zusammensetzung des Reichskohlenrates mag das typische Schema dieser Selbstverwaltungskörper sowie den Umfang der interessierten und vertretenen Kreise beleuchten.

Zusammensetzung des Reichskohlenrates

3	Vertreter	der	Länder
15	„	„	bergbaulichen Unternehmer
15	„	„	bergbaulichen Arbeiter
1	„	„	Unternehmer der Gasanstalten
1	„	„	Arbeiter der Gasanstalten
2	„	„	technischen bergbaulichen Angestellten
1	„	„	kaufmännischen bergbaulichen Angestellten
5	„	„	Kohlenhändler
1	„	„	Angestellten des Kohlengroßhandels
2	„	„	Unternehmer der kohlenverbrauchenden Industrie
2	„	„	Arbeiter der kohlenverbrauchenden Industrie
2	„	„	kohlenverbrauchenden Kleingewerbetreibenden
2	„	„	Genossenschaften
1	„	„	städtischen Kohlenverbraucher
1	„	„	ländlichen Kohlenverbraucher
1	„	„	Eisenbahnen
1	„	„	Seeschiffahrt
1	„	„	Binnenschiffahrt

[35]) Juristisch bedeutsam ist, daß der Eisenwirtschaftsbund insofern obrigkeitliche Strafgewalt besitzt, als er das Recht hat, einem seiner Lieferungspflicht nicht nachkommenden Werke eine Geldbuße aufzuerlegen.

1 Sachverständiger für Kohlenbergbau
1 „ „ Kohlenforschung
1 „ „ Dampfkesseltechnik.

Einen Ueberblick über die Zusammensetzung der drei Organe der Kohlen-, Kali- und Eisenwirtschaft gibt Wauer a. a. O. S. 90.

	RKoR	RKaR	EWB
Erzeuger			
Arbeitgeber	16	5	17
Arbeitnehmer	19	10	17
Neutrale[36])	—	—	—
Handel			
Arbeitgeber	5	—	6
Arbeitnehmer	1	—	6
Neutrale	—	2	—
Verbraucher			
Arbeitgeber	4	5	12
Arbeitnehmer	2	1	12
Neutrale	13	4	—
Arbeitgeber	25	10	35
Arbeitnehmer	22	11	35
Neutrale	13	9	—
Summe der Mitglieder:	60	30	70

Was die kollegialen Unterorgane der einzelnen Selbstverwaltungskörper, insbesondere ihre Ausschüsse betrifft, so sind bei ihnen nur geringere Anforderungen an den Grundsatz der Parität gestellt oder überhaupt gar keine Vorschriften hierüber erlassen. Für die Ausschüsse des Reichskalirates, die Sachverständigenausschüsse und den kleinen Ausschuß des Reichskohlenrats ist die Zusammensetzung vollständig freigestellt, bezüglich der Bildung des großen Ausschusses des Reichskohlenrates bestehen Sollvorschriften nicht zwingender Art; bei den Kalistellen als den Organen des Reichskalirates und den Ausschüssen des Eisenwirtschaftsbundes ist Mitwirkung der beteiligten Wirtschaftskreise und paritätische Heranziehung von Ag. und An. sichergestellt und darf allenfalls nur unter gewissen Garantien durch private Vereinbarung abgeändert werden. Weiterhin ist die Beteiligung der An. an der Leitung der Wirtschaft dadurch verbürgt, daß in den geschäftsführenden Organen und in den Aufsichtsräten der einzelnen Kohlensyndikate wie des Reichskohlenverbandes Arbeiter und Angestellte sitzen, und daß ebenso dem Aufsichtsrat des Kalisyndikats solche zugeordnet sind.

Die Mitglieder der Selbstverwaltungskörper werden teilweise direkt durch die Beteiligten ernannt, eine freie Ernennung für sämtliche Vertreter findet für den Eisenwirtschaftsbund statt, zum Teil werden sie nach ihrer Anhörung von der Obersten Aufsichtsbehörde berufen, und nur ein kleiner Teil wird von ihr nach freiem Ermessen bestellt. Als Wahl- bzw. Ernennungskörper dienen einmal die freien Verbände der Arbeiter, Angestellten und Unternehmer, also Gewerkschaften, Arbeitgeberverbände und wirtschaftspolitische Organisationen der Unternehmer, und zwar soweit

[36]) Unter „Neutralen" sind die Vertreter der Länder, Vertreter von Genossenschaften und sonstigen Organisationen und Sachverständige zu verstehen, die sämtlich nicht Ag. oder An. sind.

wie möglich im Zusammenschluß in der Form der Arbeitsgemeinschaften, auf der anderen Seite die Industrie- und Handelskammern, damit neben der in den Arbeitsgemeinschaften repräsentierten fachlichen Vertretung auch die regionale zur Geltung kommt. Um letztere noch weiter zu sichern, bestimmt das Gesetz an verschiedenen Stellen, daß schon bei der Auswahl der von den freien Verbänden entsandten Mitglieder die Interessen der einzelnen Gebietsteile gewahrt werden sollen[37]).

Im Ueberblick sei folgendes Bild über die Beteiligung der einzelnen Wahlkörper an der Bildung des Reichskohlenrats, Reichskalirats und des Eisenwirtschaftsbundes gegeben, die insgesamt 160 Mitglieder zählen.

Behördliche Stellen	34
Zentralarbeitsgemeinschaft	78
Arbeitsgemeinschaft freier Angestelltenverbände	2
Gesamtverband der Angestelltengewerkschaften	2
Gewerkschaftsbund der Angestellten	2
Deutscher Industrie- und Handelstag	5
Deutscher Handwerks- und Gewerbekammertag	2
Zentralverband des deutschen Großhandels	2
Wirtschaftliche Vereinigung der Eisenhändler Deutschlands	3
Roheisenverband	3
Deutscher Stahlbund	14
Reichsverband des deutschen Handwerks	3
Kalisyndikat	3
Restliche Verbände	7
Sa.	160

Die schon oben erwähnten Außenhandelsstellen, die jetzt bis auf einige wenige aufgelöst sind, waren als Selbstverwaltungskörper der verschiedenen Wirtschaftsgruppen zur selbsttätigen Regelung der Ein- und Ausfuhr mit räumlicher Zuständigkeit für das ganze Reich gedacht. Sie stehen unter der Leitung eines Reichsbevollmächtigten, dem ein Außenhandelsausschuß zugeordnet ist, der sich unter paritätischer Beteiligung von Ag. und An. aus Vertretern von Erzeugern, Händlern und Verbrauchern zusammensetzt. Seine Aufgabe besteht in der Aufstellung von Richtlinien für die Handhabung der Außenhandelskontrolle, in der Ueberwachung des Geschäftsganges und in der Beratung des Reichskommissars für Ein- und Ausfuhrbewilligung, der die Oberaufsicht über die Außenhandelsstellen ausübt.

2. Eine ähnliche Mitwirkung von Berufsvertretern kennen die *Preisprüfungsstellen* zur Ueberwachung der Preisbildung von Gegenständen und Leistungen des täglichen Bedarfs. Sie sind schon im Gefolge der Kriegszwangswirtschaft durch Vo. vom 25. 9. 15 eingerichtet worden, als die Verknappung und öffentliche Bewirtschaftung vieler lebensnotwendiger Gegenstände Preissteigerungen verursachte, denen man durch Festsetzung von Richt- oder

[37]) § 26 der Ausf.-Best. zum Kohlenwirtschaftsgesetz vom 21. 8. 19 bestimmt: „Bei Auswahl der Vertreter soll möglichst jeder Kohlensyndikatsbezirk berücksichtigt werden." Aehnlich § 5 der Eisenw.-Vo. vom 1. 4. 20: „Bei der Ernennung der Mitglieder ist darauf Bedacht zu nehmen, daß möglichst alle Fachgebiete des betreffenden Wirtschaftszweiges und alle Bezirke Deutschlands entsprechend ihrer Bedeutung vertreten sind."

Höchstpreisen und Ueberprüfung der geforderten Preise entgegenzuwirken versuchte. Die letzte Regelung der Prüfungsstellen fand im Jahre 1923 statt[38]). Danach setzen sie sich zur Hälfte aus Erzeugern, Händlern und sonstigen Unternehmern, zur Hälfte aus Verbrauchern und einem unparteiischen Vorsitzenden zusammen, die ihre Mitgliedschaft durch behördliche Berufung erwerben. Es gibt örtliche Preisprüfungsstellen, die von Gemeinden errichtet werden, mittlere als Provinzialbehörden, Landespreisprüfungsstellen für das Gebiet eines oder mehrerer Länder, und als Preisprüfungsstelle für das Reichsgebiet fungiert das Reichswirtschaftsministerium.

3. Im Gebiete des *Verkehrswesens* sei nur die Betätigung erwähnt, die durch die Reichsverfassung vorgesehen ist. Nach Art. 88, 93 und 98 der Reichsverfassung sollen bei der Post, den Eisenbahnen und Wasserstraßen Beiräte ins Leben gerufen werden. Bisher ist dies für den Bereich der Eisenbahnen[39]) und Wasserstraßen[40]) geschehen. Zur beratenden Mitwirkung in Angelegenheiten des Eisenbahnverkehrs und der Tarife sind ein Reichseisenbahnrat und Landeseisenbahnräte für die einzelnen Länder oder Teile derselben errichtet. Ersterer besteht aus 70 Mitgliedern, von denen 50 von den Landeseisenbahnräten gewählt, die restlichen 20 vom Reichswirtschaftsrat ernannt werden. Die Mitglieder der Landeseisenbahnräte, deren Gesamtzahl je nach der Größe und Bedeutung des Gebietsteiles zwischen 28 und 64 schwankt, werden zu einem Viertel von den Landesregierungen ernannt, zur Hälfte von den amtlichen Kammern des Handels, der Industrie, des Handwerks und der Landwirtschaft und zu einem Viertel von den Gewerkschaften der Arbeitnehmer gewählt. Die Eisenbahnbeiräte stellen einen der wenigen Fälle dar, in denen der Grundsatz der Parität von Ag. und An. nicht durchgeführt ist. Dies konnte geschehen, weil die von den Regierungen ernannten Mitglieder gewissermaßen ein Gegengewicht gegenüber den Unternehmern bilden, so daß eine Ueberstimmung der An. durch die zahlenmäßig stärkeren Ag. ausgeschlossen ist.

Die Beiräte für die Reichswasserstraßen sind in allen wichtigen Fragen, welche die Verwaltung, die Unterhaltung, den Ausbau und den Verkehr der vorhandenen und geplanten Wasserstraßen ihrer Bezirke berühren, von der Reichswasserstraßenverwaltung zu hören. Zwei Arten von Beiräten wurden gebildet. Bezirkswasserstraßenbeiräte für die einzelnen großen Flußgebiete und ein Reichswasserstraßenbeirat für das gesamte Reichsgebiet. Erstere bestehen aus einem regierungsseitig ernannten Vorsitzenden, einem Vertreter der Reichsbahn, der von ihrer Hauptverwaltung bestimmt wird, und aus sachverständigen Personen, die als Vertreter von Großschiffahrt, Kleinschiffahrt, Spedition, Häfen, Großverfrachtern, Handel, Industrie, Land- und Forstwirtschaft, Fischerei und sonstigen Beteiligten auf Grund von Vorschlagslisten ihrer Vereinigungen durch den Reichsverkehrsminister berufen werden. Nach Möglichkeit sollen hierbei die einzelnen Teile der Flußgebiete Berücksich-

[38]) Vo. vom 13. 7. 23, RGBl. I, S. 720.
[39]) Vo. vom 24. 4. 22, RGBl. II, S. 77.
[40]) Vo. vom 26. 1. 25, RGBl. II, S. 5.

tigung finden. Der Reichswasserstraßenbeirat besteht aus einem Vorsitzenden, 54 von den Bezirkswasserstraßenbeiräten aus ihrer Mitte gewählten Mitgliedern und einem Vertreter der Reichsbahn. Sämtliche Beiräte treten mindestens einmal im Jahre, im übrigen nach Bedarf zu einer Sitzung zusammen. Die Beschlußfassung erfolgt mit einfacher Stimmenmehrheit.

4. Eine besonders eigenartige Form der Mitwirkung von Wirtschaftsverbänden an öffentlichen Aufgaben stellen die *Zwangs- und Lieferungsverbände zur Ausführung des Friedensvertrages*[41]) dar. Wenn sie auch keine größere Bedeutung erlangt haben, so mögen sie doch wegen ihrer Eigenart erwähnt werden. In dem unten angeführten Gesetz wird der Zusammenschluß von kommunalen oder besonders bestimmten wirtschaftlichen Verbänden vorgesehen, denen die Aufbringung der zur Ausführung des Friedensvertrages notwendigen Sachlieferungen direkt auferlegt wird. Solche Leistungsverbände sind bisher für die Lieferung von Tieren[42]) und für Warenlieferungen und Werkleistungen[43]) ins Leben gerufen worden. In beiden Fällen sind die Länder als Leistungsverbände verwandt worden. Aber der Gesetzgeber sieht vor, daß von den Ländern selbst wieder Unterverbände geschaffen werden können (§ 3 der Bek. vom 2. 12. 19) oder daß der Reichsminister für Wiederaufbau für die Anforderung oder für die Durchführung einzelner Arten von Leistungen besondere Leistungsverbände bilden kann (§ 6 der Vo. vom 22. 7. 21). In ihr heißt es: „Bestehen für die betreffenden Wirtschaftszweige Fachverbände oder Interessenvertretungen, so sind auch diese vor der Bildung des Leistungsverbandes zu hören. Land- und forstwirtschaftliche, gewerbliche und kaufmännische Betriebe oder Verbände, welche sich aus solchen Betrieben zusammensetzen, können mit Genehmigung des Reichsministers für Wiederaufbau Leistungsverbände der vorgedachten Art bilden." In beiden Fällen können also Unternehmer oder Verbände von Unternehmern zur direkten Uebernahme bestimmter Leistungen verpflichtet werden, ähnlich wie bei den Steuergesellschaften der Gewerbesteuer, denen auch eine bestimmte Steuersumme auferlegt wird, deren Unterverteilung dann ihnen zur eigenen Regelung überlassen bleibt. Interessant ist weiterhin zu sehen, daß das Gesetz den mit solchen Pflichten Beladenen gleichzeitig die nötigen Rechte und Handhaben gibt, um sie auch erfüllen zu können. Nach § 6 des Ges. vom 31. 8. 19 können Leistungsverbände ermächtigt werden, zur Erfüllung ihrer Leistungspflicht Gegenstände zu beschlagnahmen und zu enteignen. Ausgesprochen ist ein solches Recht für die Verbände zur Lieferung von Tieren.

5. Auf denselben Grundsätzen aufgebaut sind die *Landlieferungsverbände des Reichssiedlungsgesetzes*[44]). In den Gegenden Deutschlands, die einen bestimmten Prozentsatz von Großgrundbesitz haben, werden die Großgrundbesitzer zu Landlieferungsverbänden zusammengeschlossen, deren Aufgabe darin besteht, das für Siedlungs-

[41]) Ges. vom 31. 8. 19, RGBl. S. 1530.
[42]) Bek. vom 2. 12. 19, RGBl. S. 1938.
[43]) Vo. vom 22. 7. 21, RGBl. S. 948.
[44]) Ges. vom 11. 8. 19, RGBl. S. 1429.

zwecke erforderliche und von den Siedlungsverbänden angeforderte Land aus dem Landbesitz ihrer Mitglieder zur Verfügung zu stellen. Durch das Preußische Ausführungsgesetz vom 15. 12. 19 (Pr. Ges. S. 1920, S. 31) sind eine ganze Reihe solcher Lieferungsverbände errichtet worden. Ebenso wie die Zwangsverbände zur Ausführung des Friedensvertrages erhalten auch die Landlieferungsverbände bestimmte Rechte, die ihnen die Erfüllung ihrer Pflichten ermöglichen, nämlich das Vorkaufsrecht auf alle großen Güter ihres Bezirkes und das Recht der Enteignung von Land aus dem Besitzstande ihrer Mitglieder[45]).

Es sei nur kurz erwähnt, daß dieselbe Methode der direkten Leistungspflicht von Berufsständen gegenüber dem Staate bei der Errichtung der Rentenbank und bei der Tilgung der Reparationsverpflichtungen in Gestalt der Industrie-Obligationen Anwendung gefunden hat.

6. Wir kommen zu einem weiteren Gebiete, dem *Steuerwesen*. Hier war die Mitarbeit von Laien nie ganz verschwunden gewesen. So z. B. in den Gewerbesteuerausschüssen und Gewerbesteuergesellschaften, die auf Grund des preußischen Gewerbesteuergesetzes bestehen. Grundlegend für das neue Steuerrecht ist die Reichsabgabenordnung von 1919. Durch sie werden Finanzgerichte bei den Landesfinanzämtern gebildet (§§ 14—18), in denen Laienbeisitzer mit entscheiden. Diese werden von Organen der Selbstverwaltung, also von Gemeinde-, Kreis- oder Provinzialvertretungen und von öffentlich-rechtlichen berufsständischen Vertretungen gewählt. In Preußen geschieht dies zur Hälfte von den Provinzialausschüssen, zur Hälfte von amtlichen Berufsvertretungen. Als Wahlkörper für die Vertreter der An. sind die Bezirksarbeiterräte in Aussicht genommen; bis zu deren Errichtung findet die Wahl durch die Organe der kommunalen Selbstverwaltung statt. Die Finanzgerichte sind Berufungsinstanzen gegen die Einspruchsentscheidungen der Finanzämter (§ 218 der RAO.). Weiterhin werden nach §§ 25—31 Ausschüsse bei den Finanzämtern zur Mitwirkung bei der Veranlagung von Einkommen- und Vermögenssteuern und bei der Entscheidung über Wiedererstattungsansprüche gebildet. Ihre Mitglieder werden von Organen der Selbstverwaltung gewählt, sie können aber bis zu einem Drittel ihrer Gesamtzahl behördlicherseits ernannt werden. Endlich begründet der § 191 eine Auskunftspflicht der „Verbände und Vertretungen von Betriebs- oder Berufszweigen" gegenüber den Finanzbehörden.

C. Betätigung im Gebiete der Sozialpolitik

Zur besseren Systematisierung trennen wir den Bereich der Sozialpolitik in die beiden Gebiete des Arbeitsrechts und der sozialen Fürsorge im eigentlichen Sinne.

I. Die Mitwirkung von Arbeitern und Angestellten bei der Regelung der sie betreffenden sozialen Verhältnisse war eine Forderung, die von ihrer Seite schon lange vor dem Kriege mit steigendem Nachdruck erhoben wurde, der man aber kaum Platz gab. Um auf Verwaltung und Gesetzgebung den erwünschten Einfluß gewinnen

[45]) §§ 11 und 12 des Ges. vom 11. 8. 19.

und sich die Vorzüge eigener Mitarbeit sichern zu können, bedurfte es aber in erster Linie einer amtlichen Vertretung. Die Meinung, daß durch die bestehenden amtlichen Kammern für Handel, Industrie, Landwirtschaft und Handwerk auch eine Vertretung der Arbeitnehmerschaft und ihrer Belange gewährleistet sei, sah doch stets darüber hinweg, daß in diesen Kammern nur der selbständige Teil der Berufstätigen, die Unternehmerschaft vertreten war, deren wirtschaftliche und soziale Ziele meistens durchaus denen der An. entgegengesetzt sind. Weiterhin täuschte man sich auch darüber, daß es angängig sei, die so mächtig aufstrebende Arbeitnehmerschaft auf die Dauer von einem sozialen Mitbestimmungsrechte fernhalten zu können. Nur ganz vereinzelt wurde ihr eine amtliche Vertretung zuerkannt. Soweit nämlich den Unternehmerkammern Aufgaben übertragen wurden, die die Beziehungen zwischen den Selbständigen und Abhängigen des Berufskreises betrafen. Darum wurden durch die Handwerkergesetzgebung den Innungen und Handwerkskammern Gesellenausschüsse beigegeben, die besonders auf den Gebieten des Lehrlingswesens mitzuwirken haben. Mit solchen kleinen Zugeständnissen war natürlich das Verlangen der An., sei es nach paritätischen Arbeitskammern oder nach reinen Arbeitnehmervertretungen — im Unterschiede zu den ersteren Arbeiterkammern genannt —, nicht gestillt. Verschiedene Anträge im Deutschen Reichstage im Laufe der achtziger Jahre hatten wenigstens den Erfolg, daß der Februarerlaß Wilhelms II. vom Jahre 1890 besondere Arbeiterinteressenvertretungen in Aussicht stellte. Es dauerte aber volle achtzehn Jahre, bis dem Bundesrat ein diesbezüglicher Gesetzentwurf, diesmal aber über paritätische Arbeitskammern, zuging, nämlich am 1. 2. 1908. Ihm folgte infolge heftiger Kritik 1910 ein neuer Entwurf, wiederum Arbeitskammern auf fachlicher Grundlage vorsehend, während die Sozialdemokraten zu dieser Zeit solche Pläne längst fallengelassen hatten und gemäß ihrer verschärften klassenkämpferischen Einstellung einseitig-klassenmäßige Arbeiterkammern forderten. Auch dieser Gesetzentwurf scheiterte. Die Erfahrungen des Krieges mit seiner engen Zusammenarbeit zwischen An., Ag. und Behörden bewogen die Regierung, den alten Plan der Arbeitskammern wieder aufzunehmen. Unter dem 19. 4. 1918 wurde ein solcher Gesetzentwurf beim Reichstag eingebracht. Bevor er zur Erledigung kam, verhalfen die Revolution und die Eroberung der politischen Macht durch die Arbeiter der Räteidee zum Siege. Nun sollten Räte an Stelle der Kammern treten. Die Räteidee ist im Artikel 165 der Reichsverfassung verankert. Danach sollten Bezirksarbeiterräte und ein Reichsarbeiterrat gebildet werden, die die amtlichen Berufsvertretungen darstellen, und die dort geplanten und bereits oben von uns erwähnten Bezirkswirtschaftsräte sollten die früher den Arbeitskammern zugedachten Aufgaben übernehmen. Ferner wurde ausdrücklich in Abs. 1 ausgesprochen, daß Arbeiter und Angestellte dazu berufen sind, gleichberechtigt in Gemeinschaft mit den Unternehmern an der Regelung der Lohn- und Arbeitsbedingungen sowie nunmehr auch an der gesamten wirtschaftlichen Entwicklung der produktiven Kräfte mitzuwirken. Beide Organisationsformen harren noch heute der Verwirklichung. Indessen haben die Bezirkswirtschaftsräte sozusagen einen zeitweisen Ersatz

in den frei entstandenen industriellen und gewerblichen Arbeitsgemeinschaften gefunden.

a) Der Plan der Arbeitskammern ist jedoch an zwei Stellen verwirklicht worden. Einmal im Bergbau. Durch Vo. vom 8. 2. 19 (RGBl. S. 202) sind *Arbeitskammern für den Bergbau* errichtet worden. Solche Kammern sind bisher gebildet für die Bergbaubezirke: Ruhrgebiet, Oberschlesien, Niederschlesien (Waldenburg) und Bayern. Ihre Errichtung noch vor der Verankerung der Räteidee in der Reichsverfassung wurde veranlaßt durch die Sozialisierungsbestrebungen, die sich ja in erster Linie auf den Bergbau erstreckten, und bei denen die Arbeitskammern tatkräftige Hilfe leisten sollten. Demgemäß ist ihr Zweck im § 2 der Vo. gekennzeichnet: „Die Arbeitskammern haben in dem Zweige des Bergbaus, für welchen die Arbeitskammer errichtet ist, die Aufgabe, sich an den Vorarbeiten für eine . . . Sozialisierung durch Auskünfte, Gutachten und Anträge zu beteiligen sowie nach Maßgabe der zu erlassenden gesetzlichen Bestimmungen eine Vertretung in Verbänden zur Regelung der Erzeugung und des Absatzes herbeizuführen." Sie sollen ferner die Behörden durch Erstattung von Mitteilungen und Gutachten unterstützen, auf die Durchführung von Tarifverträgen hinwirken, bei Erlaß von gewerblichen Schutzvorschriften mitwirken, ein gedeihliches Verhältnis zwischen Ag. und An. fördern u. a. m. Die Kammern bestehen aus mindestens je 10 Vertretern der Ag. und An., die in direkter Wahl durch sie bestellt werden. Jeder Kammer ist eine besondere Abteilung für Angestellte angegliedert.

b) Eine ähnliche Form halbamtlicher Kammern stellen die *Fachausschüsse für Hausarbeit* dar. Schon 1911 durch das Hausarbeitsgesetz[46]) angeordnet wurden sie erstmalig in größerem Umfange durch die Vo. vom 13. 1. 19 (RGBl. S. 85), meist im Bereiche des Konfektionsgewerbes, ins Leben gerufen[47]). Die Fachausschüsse werden in der Regel für einzelne Gewerbezweige oder Teile von Gewerbezweigen errichtet. Es kann auch für mehrere Gewerbezweige ein gemeinsamer Fachausschuß gebildet werden. In diesem Falle ist die Einrichtung von einzelnen Abteilungen für die verschiedenen Gewerbezweige vorgesehen. Die Fachausschüsse bestehen aus einem unparteiischen Vorsitzenden, zwei fachkundigen Beisitzern und aus Ag.- und An.-Beisitzern in gleicher Anzahl. Die Interessenvertreter der Ag. und An. werden auf Grund von Vorschlagslisten ihrer freien Verbände von der Landesbehörde ernannt. Die Errichtung der Ausschüsse geschieht nach Bedarf durch die Behörde nach Anhörung der freien Verbände und amtlichen Vertretungen. Ihre Aufgabe besteht in der Unterstützung der Behörden zur Hebung der wirtschaftlichen Lage und Wohlfahrt der Hausarbeiter durch Beraten, Auskünfte, Mitwirkung an behördlichen Maßnahmen, vor allem aber in der Mitwirkung beim

[46]) Ges. vom 20. 12. 11, RGBl. S. 976, dazu Ausf.-Best. vom 18. 6. 14, RGBl. S. 221, und vom 27. 3. 16. RGBl. S. 204. Ueber die bisherigen Erfahrungen mit den Fachausschüssen berichten einige Aufsätze im „Reichsarbeitsblatt" 1925, Nr. 36.

[47]) Letzte Fassung im Hausarbeitsgesetz vom 30. 6. 23, RGBl. I, S. 472, hierzu Vo. vom 28. 11. 24, RGBl. I, S. 757.

Abschluß von Lohnabkommen und Tarifverträgen, in der Festsetzung von Mindestentgelten für die Heimarbeiter, in der Genehmigung von Bestimmungen eines Tarifvertrages über die Entgelte als allgemein-verbindliche und in der Funktion von Schlichtungsausschüssen bei Arbeitsstreitigkeiten.

c) Ein ähnlich langer Kampf wie um eine amtliche Vertretung in Arbeits- oder Arbeiterkammern, die eine Mitarbeit der An. an fachlichen und bezirklichen Fragen der Wirtschafts- und Sozialpoiltik ermöglichen, ist um die Vertretung und Mitarbeit auf der untersten Stufe des Wirtschaftsprozesses, im Betriebe geführt worden. Betriebs- oder Arbeiterausschüsse waren schon im 19. Jahrhundert hier und da von einzelnen Ag. als Wohlfahrtseinrichtungen freiwillig geschaffen worden. Eine erste gesetzliche Anerkennung fanden sie im Arbeiterschutzgesetz vom 1. 6. 1891, das im § 134 h der Gewerbeordnung eine fakultative Errichtung von Arbeiterausschüssen vorsah. Als ihre Aufgabe bezeichnet das Gesetz ihre Anhörung vor Erlaß der Arbeitsordnung und ihre Zustimmung zu einzelnen Bestimmungen derselben wie über das Verhalten der Arbeiter bei Benutzung der Wohlfahrtseinrichtungen und über das Verhalten minderjähriger Arbeiter. Die weitere Entwicklung der Betriebsvertretung ging vom Bergbau aus. Die Novelle zum preußischen Berggesetz vom 14. 7. 1905 brachte zum ersten Male obligatorische Arbeiterausschüsse für alle Bergwerksbetriebe mit mindestens 100 Arbeitern, zu denen die Novelle vom 28. 7. 1909 für Bergbaubetriebe mit besonderer Betriebsgefahr noch die Bestellung von Sicherheitsmännern hinzufügte.

Einen wesentlichen Schritt vorwärts brachte das schon erwähnte *Hilfsdienstgesetz*, das die Errichtung von Betriebsausschüssen für alle Betriebe mit über 50 Arbeitern, die dem Hilfsdienstgesetz unterstanden, und darüber hinaus eine weitgehende Mitwirkung von An.- und Ag.-Vertretern bei der Lösung der zur Durchführung des Gesetzes erforderlichen Maßnahmen vorsah. Der Grundgedanke dieser Mitwirkung bestand darin, daß der durch die Kriegswirtschaft und besonders durch das Hilfsdienstgesetz ausgeübte Zwang, der neben den Unternehmern ganz besonders hart die An. traf, durch eine weitgehende Mitwirkung und Selbstbestimmung der Beteiligten gemildert werden sollte. Vor allem sollten die Arbeiter durch Schlichtungsausschüsse einen wirksamen Rechtsschutz erhalten, und zwar in einem Rechtsverfahren, an dem Ag. und An. beteiligt waren, und das ferner noch den Zweck verfolgte, die Gemeinschaftsarbeit zwischen dem Kriegsamt und diesen beiden Gruppen zu stärken[48]).

Vier Arten von Ausschüssen sind zu unterscheiden: 1. Die Arbeiter-(Betriebs-) Ausschüsse und Angestellten-Ausschüsse; errichtet in allen Hilfsdienstbetrieben, die dem Titel VII der Gewerbeordnung unterstanden und mindestens 50 Arbeiter oder Angestellte zählten, lag ihnen die Regelung der internen Angelegenheiten zwischen Belegschaft und Ag. ob. Die Vo. vom 23. 12. 18 (RGBl. S. 1456) dehnte diese Ausschüsse auf alle Betriebe, Verwaltungen und Büros mit mindestens 20 An. aus (durch Vo. vom 18. 1. 19, RGBl.

[48]) Siehe hierzu Groeners Rede im Hauptausschuß des Reichstages. Güthe-Schlegelberger: Kriegsbuch Bd. III, S. 820.

S. 64, auch auf Bergbaubetriebe erstreckt) und erweiterte gleichzeitig ihren Aufgabenbereich. Eine entscheidende Ausgestaltung erfuhren sie aber erst durch das auf dem Art. 165 der Reichsverfassung beruhende *Betriebsrätegesetz*[49]) und durch das Gesetz betreffend die Entsendung von Betriebsratsmitgliedern in den Aufsichtsrat[50]).

aa) Entscheidend ausgestaltet wurden hierdurch insofern die *Betriebsvertretungen*, als zu den bisherigen Aufgaben, die in der Regelung der sozialen Arbeitsverhältnisse bestanden, neu hinzukam das Recht der Mitarbeit an den wirtschaftlichen Aufgaben des Betriebes. Der Arbeiter soll schon auf der untersten Stufe direkt am Produktionsprozeß und an der Leitung der Wirtschaft beteiligt werden. Die Führung des Einzelbetriebes wird als eine Gesamtangelegenheit der Ag. und An. betrachtet, und der Betriebsrat soll die unterste Stufe bilden zu jenem großen System einer durchorganisierten Wirtschaft, deren Mittelglieder die Bezirkswirtschaftsräte und deren Spitze der Reichswirtschaftsrat bedeuten. Trotz der Absicht des Gesetzgebers, die Betriebsräte auf diese Weise zu lebendigen Gliedern der Wirtschaft zu machen, ist das Ergebnis eine einseitige Klassenvertretung der An. gegenüber den Ag., eben das, was man mit „Fabrikkonstitutionalismus"[51]) zu bezeichnen pflegt. Daran ändert auch nichts die besonders in letzter Zeit, so wieder auf dem Breslauer Kongreß der freien Gewerkschaften im Herbst 1925 erhobene Forderung der An. nach wirtschaftlicher Demokratie.

II. Die zweite Art von Ausschüssen bildeten die Feststellungsausschüsse. Sie entschieden über die Fragen der Auslegung des § 2 des Hilfsdienstgesetzes — ob ein Beruf oder Betrieb unter das Hilfsdienstgesetz fiele und ob die Zahl der beschäftigten Personen des Bedürfnis übersteige.

III. Die Einberufungsausschüsse. Sie erledigten Fragen, die bei der zwangsweisen Heranziehung von Hilfsdienstpflichtigen akut wurden.

IV. Die Schlichtungsausschüsse. (Schon vorher bei Borsig erprobt[52]).) Sie entschieden bei Streitigkeiten zwischen Ag. und An. über die Erteilung des Abkehrscheins und konnten ferner an Stelle der sonst üblichen Kaufmanns- oder Gewerbegerichte oder auch an Stelle der durch Tarifvertrag vereinbarten Tarifämter, Schieds- oder Schlichtungsstellen als Schlichtungsstelle angerufen werden, wenn bei Streitigkeiten über Lohn- oder sonstige Arbeitsbedingungen keine Einigung zwischen den Ag. und den Arbeiterausschüssen erzielt wurde.

Sämtliche drei Ausschüsse bestanden aus einem Offizier als Vorsitzenden, einem oder zwei höheren Staatsbeamten und je einem oder zwei Vertretern der Ag. und An., die nach Vorschlagslisten „wirtschaftlicher Organisationen der Ag. und An." vom Kriegsamt ernannt wurden.

[49]) Ges. vom 4. 2. 20, RGBl. S. 147.

[50]) Ges. vom 15. 2. 22, RGBl. I, S. 209.

[51]) Tatarin-Tarnheyden: Die Berufsstände, S. 72.

[52]) Heymann: a. a. O. S. 210.

bb) Das Hilfsdienstgesetz wurde durch den Aufruf des Rates der Volksbeauftragten vom 12. 11. 18 „mit Ausnahme der sich auf die Schlichtung von Streitigkeiten beziehenden Bestimmungen" aufgehoben. Eine erste Vo. vom 23. 12. 18 ordnete das *Schlichtungswesen* neu. Nach einer Unzahl von Abänderungen erfolgte 1923 eine umfassendere Neugestaltung[53]). Sitz und Bezirk der Schlichtungsausschüsse sollen sich nunmehr den wirtschaftlichen Zusammenhängen anpassen. Ag. und An. sind in ihnen in gleicher Anzahl als Beisitzer vertreten und werden auf Vorschlag ihrer wirtschaftlichen Vereinigungen von der Behörde berufen. Der Vorsitzende, den sie bisher nach freiem Ermessen hinzuziehen konnten, ist jetzt obligatorisch gemacht worden. Bei seiner Auswahl ist aber den beiderseitigen Verbänden nach Möglichkeit Rechnung zu tragen. Zu den Aufgaben der Schlichtungsausschüsse gehört in erster Linie die Schlichtung von Gesamtstreitigkeiten bei der Durchführung von Tarifverträgen. Nur wenn es das öffentliche Interesse erfordert, kann der Vorsitzende in Streitigkeiten zwischen Ag. und An. eingreifen, „die wegen des Streitgegenstandes oder der Parteien nicht durch eine Gesamtvereinbarung beigelegt werden können"[54]).

d) Die Schlichtung von Einzelstreitigkeiten ist dagegen jetzt völlig den *Kaufmanns- und Gewerbegerichten* übertragen worden, deren Umwandlung zu allgemeinen Arbeitsgerichten damit angestrebt wird[55]). Die Kaufmanns- und Gewerbegerichte stammen schon aus der Vorkriegszeit[56]), und sie zeugen für das starke Bedürfnis der Wirtschaft nach Sonderrechtsprechung. Sie sind obligatorisch für Gemeinden mit mehr als 20 000 Einwohnern und stehen dem Amtsgericht gleich. Die Beisitzer, mindestens je 2 Ag. und An., werden durch direkte Wahl der Beteiligten bestimmt. Eine Mitwirkung der freien Verbände fand bis vor kurzem bei ihnen nicht statt, weil zur Zeit ihrer Errichtung die freien Organisationen der Ag. und An. vom Staate noch nicht als rechtmäßige Vertreter ihrer Mitglieder anerkannt waren. Seit kurzem ist aber teilweise eine solche Mitwirkung vorgesehen. Die Erweiterung des Personen- und Aufgabenkreises, die die Umgestaltung in Arbeitsgerichte mit sich bringt, bedingt eine Neuwahl von Beisitzern. Für ihre Bestimmung sieht die Vo. vom 20. 12. 23 ein Vorschlagsrecht der Berufsverbände vor. Der Entwurf des Gesetzes über die künftigen Arbeitsgerichte plante eine Wahl der Beisitzer durch die Arbeitgeber- und Arbeitnehmergruppen der Bezirkwirtschaftsräte. Eine unmittelbare Wahl durch die Beteiligten wurde infolge der Kosten und der geringen Beteiligung an den Wahlen zu den Gewerbe- und Kaufmannsgerichten fallengelassen. Anderseits wurde die Benennung durch Vorschlagslisten als ein Notbehelf bezeichnet im Hinblick auf die Schwierigkeiten bei der Auswahl und Bewertung der Benennungs-

[53]) Vo. vom 30. 10. 23, RGBl. I, S. 1043, dazu Ausführ.-Vo. vom 10. 12. 23, RGBl. I, S. 1191, und vom 29. 12. 23, RGBl. I, 1924, S. 9.

[54]) Für erstere maßgebend Ges. vom 29. 7. 1890 und Novelle vom 30. 6. 01, für letztere Ges. vom 29. 12. 23.

[55]) § 8 der Vo. vom 29. 12. 23.

[56]) Entwurf zu einem Arbeitsgerichtsgesetz im 28. Sonderheft des Reichsarbeitsblattes.

verbände, der mit der Einrichtung der Bezirkswirtschaftsräte schwinden sollte.

Inzwischen ist in Nr. 28 des Reichsarbeitsblattes Jahrg 1925 ein neuer Entwurf zu einem Arbeitsgerichtsgesetz erschienen, gleichzeitig mit einer größeren Erläuterung. Sein uns hier interessierender Inhalt ist kurz folgender: Zum Aufgabenbereich der Arbeitsgerichte gehören künftig alle bürgerlichen Rechtsstreitigkeiten zwischen Ag. und An., soweit sie einem Arbeits- oder Lehrverhältnis entstammen. Ferner die bürgerlichen Rechtsstreitigkeiten aus den §§ 86, 87 des Betriebsrätegesetzes, den §§ 8, 18 und 19 der Vorläufigen Landarbeitsordnung, dem § 99 des Reichsversorgungsgesetzes und die Rechtsstreitigkeiten zwischen An. aus gemeinsamer Arbeit (z. B. aus Gruppenakkord). Neu hinzu tritt die so bedeutungsvolle Zuständigkeit für die bürgerlichen Rechtsstreitigkeiten aus Tarifverträgen, also für Klagen auf Erfüllung des Tarifvertrages, auf Schadenersatz wegen Nichterfüllung usw. In diesem Falle erhalten die sonst nicht rechtsfähigen Vereine der Ag. und An. die Parteifähigkeit, wie gegebenenfalls auch die Belegschaft eines Betriebes im Sinne des Betriebsrätegesetzes.

Durch Vereinbarung kann die Arbeitsgerichtsbarkeit ganz oder teilweise vorher bestimmten Entscheidungs-, Güte- und Vorentscheidungsstellen übertragen werden, wie dies schon häufig in Tarifverträgen geschieht. Diese Schiedsgerichte sind grundsätzlich paritätisch besetzt, alles Weitere über ihre Zusammensetzung ist der einzelnen Vereinbarung überlassen. Ebenso richten sich die Bestimmungen über das Verfahren hiernach, nur einige grundsätzliche Punkte sind im Gesetz geregelt.

Die Arbeitsgerichtsbarkeit wird ausgeübt durch die Arbeitsgerichte, die Landesarbeitsgerichte und das Reichsarbeitsgericht. Die Arbeitsgerichte sind selbständige Gerichte der Länder und werden von der Justizverwaltung im Einvernehmen mit der Sozialverwaltung errichtet. Ihre Vorsitzenden sollen regelmäßig Richter, auf jeden Fall aber zum Richteramte befähigte Personen sein. Als Beisitzer fungieren je ein Vertreter der Ag. und An., die auf Grund von Vorschlagslisten ihrer wirtschaftlichen Verbände von der höheren Verwaltungsbehörde im Einvernehmen mit der Justizverwaltung für die Dauer von drei Jahren berufen werden. Grundsätzlich werden bei den Arbeitsgerichten getrennte Kammern für Streitigkeiten der Arbeiter und Angestellten gebildet, ebenso sind, wenn zweckmäßig, Fachkammern für die Streitigkeiten wichtiger Gewerbe- oder Arbeitnehmergruppen zu errichten. Die Landesarbeitsgerichte und das Reichsarbeitsgericht werden völlig den Landgerichten und dem Reichsgericht eingegliedert. Die Besetzung dieser Gerichte und die Berufung ihrer Mitglieder ist ganz ähnlich wie bei den Arbeitsgerichten geregelt. Nur stehen dem Vorsitzenden des Reichsarbeitsgerichtes außer den Ag.- und An.-Beisitzern noch zwei Reichsgerichtsräte zur Seite.

e) Einen weiteren Fall öffentlich-rechtlicher Betätigung von Berufsvertretern im Arbeitsrecht bildet das Gebiet des *Arbeitsnachweises* und der damit vereinigten *Erwerbslosenfürsorge*. Das Arbeitsnachweiswesen, früher in Deutschland sehr zersplittert, wurde während des Krieges unter militärischer Leitung scharf zentralisiert. Hier-

durch erlangte der öffentliche, von den Kommunen errichtete Arbeitsnachweis die beherrschende Stellung über alle übrigen Arten der Arbeitsvermittlung. Eine erste Vorschrift, daß Ag. und An. gemeinsam und paritätisch die Verwaltung des gemeindlichen Arbeitsnachweises übernehmen sollten, brachte die Anordnung des Demobilmachungsamtes vom 9. 12. 18 (RGBl. S. 1421). Nach unzähligen Reichs- und Landes-Vo. brachte das Arbeitsnachweisgesetz vom 22. 7. 22 (RGBl. I, S. 657[57]), das von dem 1920 errichteten Reichsamt für Arbeitsvermittlung ausgearbeitet war, eine endgültige Regelung. Auf Grund dieses Gesetzes wurden Arbeitsnachweisämter in dreistufigem Aufbau gebildet:

I. Oeffentliche Arbeitsnachweise für den Bezirk einer unteren Verwaltungsbehörde.

II. Landesämter für Arbeitsvermittlung für Provinzen bzw. Länder als Aufsichts- und Beschwerdeinstanzen.

III. Ein Reichsamt für Arbeitsvermittlung, gleichzusetzen der jetzigen Reichsarbeitsverwaltung, als oberste Aufsichtsbehörde.

Die Mitwirkung der Interessenvertreter geschieht in der Form von Verwaltungsausschüssen bei den öffentlichen Arbeitsnachweisen und bei den Landesämtern, und in der Form eines Verwaltungsrats beim Reichsamt. Die Verwaltungsausschüsse bei den öffentlichen Arbeitsnachweisämtern bestehen aus dem Vorsitzenden des Arbeitsnachweises, aus mindestens je drei Ag.- und An.-Beisitzern, die von der Errichtungsgemeinde auf Grund von bindenden Vorschlagslisten der beiderseitigen wirtschaftlichen Vereinigungen bestellt werden, und aus Vertretern der Errichtungsgemeinde mit bloß beratender Stimme. Die Mitglieder der Verwaltungsausschüsse bei den Landesämtern und des Verwaltungsrates beim Reichsamt bestehen außer den Vorsitzenden der Aemter zu gleichen Teilen aus mindestens je vier Vertretern der Ag., An. und der beteiligten Kommunen. Die Wahl der Ag.- und An.-Vertreter zu ersteren soll durch ihre Abteilungen bei den Bezirkswirtschaftsräten stattfinden, die Wahl zum Verwaltungsrat erfolgt durch die entsprechenden Abteilungen des Reichswirtschaftsrates. Werden besondere Fachabteilungen gebildet, so erhalten sie in derselben Weise Fachausschüsse. Die Verwaltungsausschüsse sind die Organe der Geschäftsführung. Zum Aufgabenbereich der Arbeitsnachweise gehört die Arbeitsvermittlung, die Mitwirkung bei der Durchführung von gesetzlichen Unterstützungsmaßnahmen Erwerbsloser[58]), und ihre Tätigkeit kann sich ausbreiten auf Berufsberatung, Lehrstellenvermittlung, Arbeitsbeschaffung, Erwerbsbeschränkten- und Wandererfürsorge.

f) Endlich sieht die Vo. über die *Arbeitszeit*[59]) in zwei Fällen wenigstens eine Anhörung der Verbände der Ag. und An. vor. Einmal bei der behördlichen Festsetzung eines verlängerten Arbeits-

[57]) Hierzu Vo. vom 15. 10. 23, RGBl. I, S. 984, und vom 30. 10. 23, RGBl. I, S. 1065.

[58]) Einen weiteren Ausbau dieser Tätigkeit sieht der Entwurf zur Schaffung einer Arbeitslosenversicherung vor, veröffentlicht im Reichsarbeitsblatt 1924, Nr. 34.

[59]) Vo. vom 21. 12. 23, RGBl. I, S. 1249.

tages in den Fällen, wo wesentlich nur Arbeitsbereitschaft vorliegt, und ebenso bei behördlicher Verkürzung der Arbeitszeit in Bergbaubetrieben mit bestimmten Wärmetemperaturen, wenn keine tarifvertragsmäßige Vereinbarung zustande kommt. In den übrigen Fällen der Abweichung vom Achtstundentag ist eine Anhörung der Betriebsvertretung vorgeschrieben.

2. Im Gebiete der eigentlichen sozialen Fürsorge und Wohlfahrtspflege sei

a) die Mitwirkung von Interessenvertretern in der *Kriegsbeschädigten-* und *Hinterbliebenenfürsorge* genannt[60]). Diese geschieht einmal im Reichsausschuß der Kriegsbeschädigten- und Hinterbliebenenfürsorge, in dem zusammen acht Vertreter beider Arten von Interessenorganisationen — Kriegsbeschädigte und Kriegerhinterbliebene — vorhanden sein müssen. Ebenso stehen den Hauptfürsorgestellen, die für den Bezirk eines Landes oder Teile desselben errichtet sind, und den Fürsorgestellen der Gemeinden Beiräte zur Seite, die sich aus Vertretern der Verbände von Kriegsbeschädigten, Kriegerhinterbliebenen, Ag. und An. sowie aus anderen auf dem Gebiete der sozialen Fürsorge erfahrenen Persönlichkeiten zusammensetzen. Der Reichsausschuß erstattet dem Reichsarbeitsamte Gutachten und verwaltet und verwendet die ihm für die Fürsorge zur Verfügung gestellten Mittel. Die Beiräte der Hauptfürsorgestellen beschließen in allen grundsätzlichen Fragen, stellen Richtlinien für die Verwaltung und Verwendung der Mittel auf und entscheiden endgültig über Beschwerden gegen Verfügungen der Hauptfürsorgestellen.

b) Weiter ist im Gebiet der Sozialfürsorge der *Siedlungsverband Ruhrkohlenbezirk*[61]) zu erwähnen. Als öffentlich-rechtliche Körperschaft mit Selbstverwaltungs- und staatlichen Auftragsangelegenheiten ins Leben gerufen, soll er der Förderung der Siedlungstätigkeit im Ruhrgebiet dienen, die durch die Folgen des Krieges und durch die Notwendigkeit vermehrter Kohlenförderung in den ersten Nachkriegsjahren dort besonders dringend geworden war und einer einheitlichen Leitung bedurfte. Demgemäß sind seine Aufgaben im § 1 bestimmt: Beteiligung an der Feststellung der Fluchtlinien und Bebauungspläne, Förderung des Kleinbahnwesens, Sicherung und Schaffung von Grünflächen, Durchführung wirtschaftlicher Maßnahmen zur Förderung der Siedlung usw. Hauptorgan des Verbandes ist die Verbandsversammlung. Sie besteht neben dem Präsidenten zur Hälfte aus Vertretern, die von den beteiligten Stadtverordnetenversammlungen und Kreistagen gewählt werden, zur Hälfte aus Abgesandten der Arbeitsgemeinschaften der Ag. und An. des Bezirks.

c) und d) Einrichtungen der sozialen Fürsorge, die auch erst den letzten Jahren ihre Entstehung verdanken, sind die *Jugendwohlfahrtsbehörden*[62]) und *Filmprüfungsstellen*[63]). Erstere — Jugendämter, Landesjugendämter, Reichsjugendamt — sind Organe der

[60]) Vo. vom 8. 2. 19, RGBl. S. 187, und Vo. vom 13. 2. 24, RGBl. I, S. 100.
[61]) Ges. vom 5. 5. 20, Pr. Ges. S. S. 286.
[62]) Ges. vom 9. 7. 22, RGBl. I, S. 633.
[63]) Ges. vom 12. 5. 20, RGBl. S. 953, Ausf.-Best. vom 16. 6. 20, RGBl. S. 1213.

öffentlichen Jugendpflege. Zwei Fünftel ihrer nichtbeamteten, aber stimmberechtigten Mitglieder sind auf Vorschlag von freien Vereinigungen für Jugendwohlfahrt — häufig gewerkschaftliche Verbände — und Jugendbewegung zu berufen, die übrigen sollen außer Beamten in der Jugendwohlfahrt erfahrene und bewährte Männer und Frauen aller Kreise sein.

Die Filmprüfungsstellen haben zur Aufgabe, über die Zulassung von Filmen zur Aufführung zu entscheiden. Ihre Mitglieder werden zum Teil auf Grund von Vorschlagslisten der beteiligten Verbände des Lichtspielgewerbes ernannt, zum anderen Teil aus den Kreisen der in Kunst und Literatur bewanderten Personen berufen.

e) Ein großes Gebiet für die öffentliche Betätigung wirtschaftlicher Verbände bietet die *Sozialversicherung*[64]). Hier sind zwei Tätigkeitsgebiete zu scheiden: die Versicherungsbehörden und die Versicherungsträger. Bei den Versicherungsbehörden — Versicherungsämter, Oberversicherungsämter, Reichsversicherungsamt und Landesversicherungsämter — geschieht die Mitwirkung der beteiligten Ag. und der Versicherten jeweils streng paritätisch in Gestalt von Beisitzern bei den Aemtern selbst und bei den ihnen zugeordneten Spruch- und Beschlußausschüssen bzw. Kammern der Oberversicherungsämter und Senaten des Reichsversicherungsamtes.

Unter den Versicherungsträgern sind die drei großen Arten der Sozialversicherung zu scheiden:

I. Die Krankenkassen. Ihre Geschäfte werden von einem Ausschuß und einem Vorstand besorgt. Beide bestehen zu einem Drittel aus Ag. und zu zwei Dritteln aus Versicherten-Vertretern. Die Mitglieder des Ausschusses werden in direkter Wahl von den Beteiligten gewählt, die Mitglieder des Vorstandes von denen des Ausschusses.

II. Die Träger der Unfallversicherung sind die Berufsgenossenschaften der Unternehmer, die sich wie jede andere Genossenschaft selbständig verwalten.

III. Träger der Invaliden- und Hinterbliebenenversicherung sind die Versicherungsanstalten. Die bei ihnen errichteten Ausschüsse bestehen zur Hälfte aus Ag., zur Hälfte aus Vertretern der Versicherten. Die Vorstände setzen sich zur Hälfte aus beamteten, von den Gemeindeverbänden ernannten Mitgliedern zusammen, zur anderen Hälfte aus Ag. und Vertretern der Versicherten in gleicher Anzahl.

Für die Angestellten besteht eine besondere Reichsversicherungsanstalt[65]). Auch hier wirken in derselben Weise Vertreter der Versicherten und der Ag. jeweils in gleicher Anzahl in den Organen der Anstalt mit, einmal als Vertrauensmänner, sodann als Mitglieder des Verwaltungsrates und des Direktoriums.

D. Betätigung in der Rechtsprechung und Schiedsgerichtsbarkeit

Diese Betätigung von Berufs- und Interessenvertretern hat besonders während des Krieges eine außerordentliche Ausdehnung

[64]) Reichsversicherungsordnung vom 19. 7. 11, in der Fassung vom 15. 12. 24, RGBl. I, S. 779.

[65]) Angestellten-Versicherungsgesetz vom 28. 5. 24, RGBl. I, S. 563.

genommen, und diese Ausdehnung hat an manchen Stellen auch noch in den Jahren nach dem Kriege angehalten. Man kann hier geradezu von einer rückläufigen Bewegung gegen die Bestrebungen des vorhergehenden Zeitabschnittes sprechen, der alle Rechtsprechung staatlich zu monopolisieren und zu zentralisieren suchte. Besonders ausgebreitet hat sich die Gewohnheit, strittige Materien einzelnen Berufsständen oder den eben Beteiligten zur schiedsrichterlichen Regelung durch eigene, von ihnen errichtete Schiedsgerichte und Schlichtungsstellen zu übertragen. Wir haben schon zwei wichtige Einrichtungen solcher Art im Arbeitsrechte kennen gelernt, die Arbeitsgerichte und die arbeitsrechtlichen Schlichtungsausschüsse[66]). Einige andere sollen im folgenden dargestellt werden.

1. Zunächst das *Reichswirtschaftsgericht*. Es ist aus dem Reichsschiedsgericht für Kriegsbedarf erwachsen, das am 24. 6. 15 eingerichtet wurde und das zur Aufgabe hatte, in Streitfällen den Uebernahmepreis für enteignete Gegenstände festzustellen. Sein Aufgabenkreis wurde während des Krieges und in der Uebergangswirtschaft immer weiter ausgedehnt, und zwar immer nur fallweise und völlig systemlos. Nachdem schon im Kriege sein Name in „Reichsschiedsgericht für Kriegswirtschaft" geändert war, erhielt es nach dem Kriege seinen jetzigen Namen „Reichswirtschaftsgericht" und eine endgültige Regelung durch Vo. vom 21. 5. 20 (RGBl. S. 1167). Es setzt sich aus rechtskundigen und sachverständigen Beisitzern zusammen. Letztere werden vom Präsidenten des Gerichts aus einer Vorschlagsliste des Reichswirtschaftsrates oder — wenn bestehend — seines wirtschaftspolitischen Ausschusses unter Berücksichtigung der verschiedenen Länder und Berufsgruppen berufen. Damit die Mitwirkung der jeweils Sachverständigsten gesichert ist, bestimmt § 7 der Vo., daß die sachverständigen Beisitzer für die einzelne Streitsache unter Berücksichtigung der nach den besonderen Umständen erforderlichen Sachkunde und Kenntnis der örtlichen Verhältnisse auszuwählen sind. Zuständigkeit und Aufgaben des Reichswirtschaftsgerichts sind nicht in der Vo. vom 21. 5. 20 geregelt. Hierüber finden sich Bestimmungen jeweils in den Gesetzeserlassen, die ein Verfahren vor diesem Gerichte vorsehen. Eine Zusammenstellung der Zuständigkeitsbestimmungen gibt Finger: Das Staatsrecht des Deutschen Reiches S. 473 ff. Es handelt sich im wesentlichen um alle privatrechtlichen Streitigkeiten, die aus der Ausführung des Friedensvertrages und aus der feindlichen Besatzung entstehen, und um solche, die aus den staatlichen Eingriffen in das Wirtschaftsleben erwachsen.

2. Dem Reichswirtschaftsgericht angeschlossen ist das *Kartellgericht*[67]), das den ersten Versuch einer staatlichen Regelung und Beaufsichtigung des Kartellwesens darstellt. Seine Zuständigkeit erstreckt sich vor allem auf die Nichtigkeitserklärung von Kartellvereinbarungen, welche die Gesamtwirtschaft oder das Gemeinwohl gefährden. Von den vier Beisitzern des Kartellgerichts ist einer ein Reichswirtschaftsgerichtsrat, die übrigen drei sind Laien, die

[66]) Beide sind im Zusammenhange mit dem Arbeitsrecht erwähnt worden, um die Einheitlichkeit dieser Materie nicht zu sprengen.

[67]) Vo. gegen den Mißbrauch wirtschaftlicher Machtstellungen vom 2. 11. 23, RGBl. I, S. 1067.

auf Grund einer Vorschlagsliste, die der Reichswirtschaftsminister aufstellt, vom Präsidenten des Reichswirtschaftsgerichtes bestimmt werden, und zwar sind zwei von ihnen unter Berücksichtigung der widerstreitenden Belange einzuberufen, während der dritte eine fachkundige Persönlichkeit sein muß, „von der erwartet werden darf, daß sie die Belange des Gemeinwohls unabhängig von den widerstreitenden wirtschaftlichen Belangen vertreten werde" (§ 11 der Verordnung).

3. Eine große Rolle haben die *Wuchergerichte*[68]) gespielt, die während der Inflation bei den Landgerichten errichtet wurden, um die Aburteilung der Vergehen gegen die Bestimmung des Preistreibereirechts, der Vo. gegen verbotene Ausfuhr lebenswichtiger Gegenstände und einiger anderer Gesetze zu beschleunigen. Sie entschieden in der Besetzung mit drei Richtern und zwei Schöffen, von denen einer Verbraucher, der andere Erzeuger oder Händler sein sollte. Die Wuchergerichte sind heute infolge der Stabilisierung der Währung aufgehoben[69]).

4. Weiter als bei den Wuchergerichten geht die Mitwirkung von Interessenvertretern in den *Schiedsgerichten*, die für *Streitigkeiten bei der Erhöhung von Preisen bei der Lieferung von elektrischer Arbeit, Gas und Leitungswasser* eingerichtet wurden[70]). Es waren Streitigkeiten, die infolge der Geldentwertung besonders bei langfristigen Lieferungsverträgen in so großer Zahl vorkamen, daß man die ordentlichen Gerichte nicht mit ihnen belasten konnte. Diese Schiedsgerichte entscheiden in der Besetzung durch einen Obmann und durch zwei, in wichtigen Fällen durch vier Beisitzer, die von den streitenden Parteien selbst bestimmt werden können, und zwar erfolgt ihre Wahl aus Listen, die regierungsseitig aufgestellt werden und die enthalten müssen für jeden Teil in besonderer Aufstellung[71]):

Lieferer von elektrischer Arbeit
Lieferer von Gas
Lieferer von Leitungswasser
Vertreter von Gemeinden und Gemeindeverbänden
Gewerbliche Verbraucher von elektrischer Arbeit, Gas und Leitungswasser
Weiterverbraucher von elektrischer Arbeit, Gas und Leitungswasser.

Die Aufstellung der Listen erfolgt nach Anhörung der Landeszentralbehörden und der Organisationen der Beteiligten. Durch das Abänderungsgesetz vom 9. 6. 24 ist gegen die erstinstanzliche Entscheidung der Schiedsgerichte die Berufung an das Reichswirtschaftsgericht zugelassen. Eine Sammlung dieser Entscheidungen hat Erich Riccius herausgegeben: „Die Rechtsprechung des Reichs-

[68]) Durch Vo. vom 13. 7. 23, RGBl. I, S. 724, wurden die durch Vo. vom 27. 11. 19 bereits eingerichteten Sondergerichte gegen Schleichhandel und Preistreiberei in Wuchergerichte umgewandelt.

[69]) Vo. vom 20. 3. 24, RGBl. I, S. 371.

[70]) Vo. vom 1. 2. 19, RGBl. S. 135, in der Fassung vom 16. 6. 22, RGBl. I, S. 516.

[71]) Vo. vom 18. 3. 20, RGBl. S. 330.

wirtschaftsgerichts zur Vo. über die schiedsgerichtliche Erhöhung von Preisen bei der Lieferung von elektrischer Arbeit, Gas und Leitungswasser", Berlin 1925.

5. Von *schiedsgerichtlichen Einigungsstellen* seien zunächst die *im Bereiche der Sozialversicherung* eingerichteten erwähnt. Durch diese Schiedsgerichte[72]) ist ähnlich wie bei den arbeitsrechtlichen Schlichtungsausschüssen die Regelung und Beilegung von Streitigkeiten den Angehörigen der interessierten Kreise zur selbständigen Regelung überlassen. Zur Ordnung der Beziehungen zwischen den Krankenkassen und den Aerzten sind ein Reichsausschuß und Landesausschüsse gebildet. In ihnen sind Vertreter der Aerzteverbände und Krankenkassenverbände zu gleichen Teilen vorhanden, und ihre Aufgabe besteht in der Aufstellung von Richtlinien für die Zulassung von Aerzten zur Tätigkeit bei den Krankenkassen, für Aerzteverträge, Gebühren u. a. In ähnlicher Weise sind zur Herbeiführung angemessener Verträge zwischen den Krankenkassen und Aerzten für den Bezirk eines Versicherungsamtes Vertragsausschüsse errichtet, Schiedsämter bei den Oberversicherungsämtern als erste und ein Reichsschiedsamt beim Reichsversicherungsamt als zweite Berufungsinstanz.

6. Ganz ähnliche Einrichtungen stellen die *Pachteinigungsämter* der Pachtschutzordnung[73]), die *Mieteinigungsämter*[74]), die *Spruchstellen zur Entscheidung in Streitigkeiten aus der Goldbilanzenverordnung*[75]) dar. Da sie auf denselben Grundsätzen aufgebaut sind, seien sie daher nur kurz erwähnt.

7. Die Betätigung von Berufs- und Interessenvertretern auf dem Gebiete der schiedsrichterlichen Beilegung von Streitigkeiten hat aber eine Ausdehnung genommen, die weit über den Kreis der gesetzlich geregelten Fälle hinausgeht. Die Grundlagen hierfür bieten die Bestimmungen der Zivilprozeßordnung über das *schiedsrichterliche Verfahren* (§ 1025 ff.). Hiernach können die Berufsvereine wie alle anderen Einzelpersonen oder Vereinigungen durch Vereinbarung an die Stelle der ordentlichen Gerichte Schiedsgerichte treten lassen. Von dieser Möglichkeit wird im weitesten Umfange in Kartell-, in Tarif- und in Handelsverträgen Gebrauch gemacht. Vor allem in der kaufmännischen Welt zieht man solche Schiedsgerichte den ordentlichen Gerichten vor. Und zwar werden hier meistens nicht für den einzelnen Fall besondere Schiedsgerichte vereinbart, sondern es werden die von den wirtschaftlichen Verbänden, besonders die von den amtlichen Kammern eingerichteten dauernden Schiedsgerichte in Anspruch genommen. Wie ausgedehnt diese schiedsrichterliche Tätigkeit ist, zeigt die soeben bei Spaeth & Linde, Berlin, erschienene „Sammlung der Entscheidungen des Goldbilanzschiedsgerichts der Spitzenverbände der deutschen Wirtschaft:

[72]) Vo. über Aerzte und Krankenkassen vom 30. 10. 23, RGBl. I, S. 1051, hierzu Ausf.-Best. vom 14. 11. 24, RGBl. I, S. 743.

[73]) Neue Fassung vom 23. 7. 25, RGBl. I, S. 152.

[74]) Eingerichtet durch Vo. vom 23. 9. 18, RGBl. S. 1140.

[75]) Vierte Vo. zur Durchführung der Vo. über Goldbilanzen vom 28. 8. 24, RGBl. I, S. 697.

Deutscher Industrie- und Handelstag
Reichsverband der deutschen Industrie
Zentralverband des deutschen Großhandels
Zentralverband des deutschen Bank- und Bankiergewerbes
Hauptgemeinschaft des deutschen Einzelhandels und der Industrie- und Handelskammer zu Berlin".

Daneben ist jetzt durch Vo. vom 22. 12. 23[76]) die Möglichkeit gegeben, auch bei den ordentlichen Gerichten durch Vereinbarung ein Schiedsgerichtsverfahren mit Laienbeisitzern stattfinden zu lassen[77]).

E. Die ohne gesetzliche Grundlage erfolgende Betätigung von Berufs- und Interessenvertretern in der kommunalen Verwaltung

Es ist bisher, abgesehen von den Untersuchungen Herrfahrdts[78]), in der Erörterung der Fragen, die sich aus der öffentlichen Betätigung von Laien ergeben, stets ein Gebiet unbeachtet geblieben, das aber für die tiefere Erkenntnis dieser Fragen und vor allem für ihre praktische Beurteilung von großer Bedeutung ist. Es handelt sich um die Mitwirkung von Berufs- und Interessenvertretern mannigfachster Art an den Aufgaben der engeren Kommunalverwaltung, wie sie spontan, ohne gesetzliche oder verordnungsmäßige Grundlage sich entwickelt hat. Schon vor dem Kriege war es üblich, daß die Verwaltungsbehörden der Gemeinden und Kreise in speziellen Angelegenheiten sich bei eigens hierzu gebildeten Deputationen und Ausschüssen sachverständigen Rat und das Urteil der interessierten Bevölkerungskreise holten. Der § 59 der Preußischen Städteordnung für die östlichen Provinzen sah auch schon eine gewisse Beteiligung der Bürger an den Deputationen der Verwaltung vor. Aber diese Form der Zusammenarbeit von Behörden und Bevölkerung hat sich doch erst im Kriege in größerem Umfange durchgesetzt und dann bald eine ganz außerordentliche Ausdehnung und Bedeutung gewonnen. In diesen Jahren waren naturgemäß die Schwierigkeiten auf wirtschaftlichem und sozialpolitischem Gebiete besonders groß, und es bedurfte des Zusammenwirkens aller vorhandenen Kräfte, um ihrer Herr zu werden. Zu diesem Zwecke wurden Deputationen, Beiräte, Ausschüsse und Kommissionen in mannigfaltiger Zusammensetzung und in großer Zahl gebildet, und sie haben sich vielfach noch über die Kriegszeit hinaus erhalten und werden zum Teil jetzt noch weiter ausgebaut. Umfassendes Material hierüber förderten drei Umfragen zutage. Zwei von ihnen wurden vom Deutschen Städte-

[76]) Vo. zur Beschleunigung des Verfahrens in bürgerlichen Rechtsstreitigkeiten vom 22. 12. 23, RGBl. I, S. 1239, § 27 a und b.

[77]) Literatur über Schiedsgerichte: Bornhak: Schiedsvertrag und Schiedsgericht nach geschichtlicher Entwicklung und geltendem Recht. In „Zschr. für den deutschen Zivilprozeß", 1902. Haeger: Schiedsgerichte für Rechtsstreitigkeiten der Handelswelt. Kollmann: Die Schiedsgerichte in Industrie, Gewerbe und Handel, 1914. Nußbaum: Neuere Entwicklung und Ausbau des Schiedsgerichtswesens in „Zschr. für den deutschen Zivilprozeß", 1912. Nußbaum: Die gesetzliche Neuordnung des Schiedsgerichtswesens, Denkschrift, 1918. Teßmer: Das Schiedsverfahren nach deutschem Rechte.

[78]) Herrfahrdt: „Berufsstände und Verwaltung" in „Die ständische Bewegung", Beilage zum „Gewissen", April 1924.

tag unter dem 15. 7. 21 und 2. 3. 25 bei allen Städten mit über 50 000 Einwohnern, die andere mit Unterstützung des Deutschen Städtetages und des Verbandes der preußischen Landkreise von privater Seite bei allen Stadt- und Landkreisen veranstaltet. Ihre Ergebnisse sind trotz der verschiedenen Verwaltungsgebiete und der verschiedenen Erhebungszeit doch einander so ähnlich, daß sie sich sämtlich in gleicher Weise für unsere Untersuchungen verwenden lassen[79]).

Das Bedeutsame dieser Betätigung von Berufsvertretern in der Kommunalverwaltung ist, daß sie sich ohne gesetzgeberischen Anlaß, sondern aus der eigenen Initiative der Beteiligten, entweder der Behörden oder der Bevölkerung, entwickelt hat, daß also diese Ausschüsse und Beiräte ganz im Gegensatz zu den bisher behandelten Erscheinungen der Mitarbeit selbstgewachsene, bodenständige Gebilde darstellen. Charakterisiert ist diese Betätigung in der Kommunalverwaltung dadurch, daß es sich jeweils um die Erledigung ganz konkreter, eng begrenzter Einzelfragen handelt, zu denen ein möglichst kleiner Kreis von Personen hinzugezogen wird, die als Vertreter der sachlich beteiligten Volkskreise mit Rücksicht auf ihre besondere Sachkenntnis ausgewählt werden.

Unter den Angelegenheiten, in denen eine Mitarbeit stattfindet, sei zuerst das Gebiet der wirtschaftlichen, insbesondere der Lebensmittelversorgung genannt. Während der Zwangswirtschaft handelte es sich hier vorwiegend um die Durchführung der für sie erforderlichen Maßnahmen. Jetzt besteht diese Mitarbeit meist in der Versorgung der Bevölkerung mit lebensnotwendigen Gegenständen und — eine besonders wichtige Angelegenheit — in der Festsetzung von Preisen. Darüber hinaus bestehen Ausschüsse für Fragen der Ernährung und allgemeiner wirtschaftlicher Angelegenheiten. Hierzu werden herangezogen landwirtschaftliche Organisationen aller Art, Müller- und Bäckerinnungen, Erzeuger und Verbraucher und andere.

Im Gebiete des Arbeitsnachweises und der Erwerbslosenfürsorge handelt es sich meist um paritätische, aus Ag. und An. zusammengesetzte Fürsorgeausschüsse oder Beiräte bei der Gemeinde oder bei den Trägern der Erwerbslosenfürsorge, den Arbeitsnachweisen. Die Beiräte bei letzteren sind dann durch das schon oben erwähnte Arbeitsnachweisgesetz in gesetzliche Verwaltungsausschüsse umgewandelt worden.

Im Wohnungswesen ist die Mitwirkung eine sehr ausgedehnte, vor allem in den Stadtgemeinden. Es werden Ausschüsse von Mietern und Vermietern gebildet zur gutachtlichen Aeußerung hinsichtlich der Höchstsätze des Mietzinses, Beschlagnahmekommissionen helfen bei der Regelung der Wohnungszwangswirtschaft, ebenso Ueberwachungs- und Beschwerdeausschüsse bei den Wohnungsämtern, Ausschüsse für Wohnungserfassung und -vergebung. Kleingartenschiedsgerichte setzen in Streitfällen die Pachtpreise für Kleingärten fest. Zu diesen Kommissionen und Ausschüssen werden herangezogen Hausbesitzer-, Mieter- und Flüchtlingsvereine, Grund-

[79]) Das summarische Ergebnis der Rundfrage des deutschen Städtetags aus dem Jahre 1921 ist im Anhang mitgeteilt.

besitzervereine, Kleingärtner, auch Gewerkschaften (als Vertreter der Mieter), Baugenossenschaften, Handelskammern.

Am weitesten reicht die Betätigung von Interessenvertretern im Gebiete der Wohlfahrtspflege, wo schon von jeher die private Initiative Aufgaben in großem Umfange übernahm. Außer den Ausschüssen für die eigentliche Wohlfahrtspflege — Armenpflege, Kriegsbeschädigten- und Hinterbliebenenfürsorge, Gesundheitswesen, Kinderfürsorge, Flüchtlingsfürsorge, Unterstützung von Rentnern — gibt es noch Erziehungsausschüsse, Ausschüsse zur Durchführung von Speisungen, und zahlreiche Ausschüsse im Gebiete der Jugendfürsorge, Berufsberatung usw. Vertreten sind in diesen Ausschüssen die mannigfachsten Organisationen: Arbeitergewerkschaften, Gewerkschaftskartelle, Betriebsräte, Angestelltenverbände, Handels- und Gewerbekammern, die Verbände der Kriegsbeschädigten, Kriegerhinterbliebene und Kleinrentner, und vor allem die zahlreichen privaten Wohltätigkeitsvereine, ferner Aerzte, Lehrer, kirchliche Behörden und politische Parteien. Die Wohlfahrtspflege stellt sich als das Gebiet dar, das alle Kreise des Volkes angeht und an dem alle mit Erfolg mitarbeiten.

Mit dieser Uebersicht sind nur die großen Gebiete der kommunalen Politik gegeben, in denen die Mitwirkung von Berufs- und Interessenvertretern einen größeren Umfang angenommen hat. Darüber hinaus gibt es eine Unzahl von Kommissionen und Ausschüssen für kleinere, spezielle Gebiete und für solche, in denen nur nach Bedarf und von Fall zu Fall die beteiligten Kreise von den Behörden herangezogen werden.

Geht man den Gründen nach, die zu einer so regen Beteiligung der Bevölkerung an der Kommunalverwaltung geführt haben, so sind es die in den meisten Fällen guten oder wenigstens befriedigenden Erfahrungen, welche die Behörden hiermit gemacht haben. Dies kommt in den Ergebnissen der drei Umfragen, besonders aber in der letzteren, zur Genüge zum Ausdruck. Wenn man von denjenigen Berichterstattern absieht, die grundsätzlich die Mitwirkung eines Beirates oder Ausschusses ablehnen, und die dann einmal zu einer solchen Zusammenarbeit gezwungen naturgemäß schlechte Erfahrungen machen, da sie durch den Versuch möglichster Einengung seiner Zuständigkeit in dauernden fruchtlosen Kampf mit dem Beirat geraten, so ist im übrigen stets ein befriedigendes Ergebnis gesichert, wenn vornehmlich drei Bedingungen erfüllt sind:

a) Die Verwaltungsbeamten, die mit dem Beirat arbeiten, müssen Persönlichkeiten sein, die mit ihm umzugehen verstehen, d. h. sie sich als völlig Unparteiische empfinden, um zwischen den gegensätzlichen Interessen vermitteln zu können.

b) Die Interessenvertreter selbst müssen einigermaßen geeignete Persönlichkeiten sein. Zum mindestens müssen sie den Willen zur Mitarbeit besitzen, und sie dürfen ferner nicht einen so einseitigen Interessenstandpunkt einnehmen, daß hierdurch jede Verständigung mit den anderen Gruppen ausgeschlossen wird, wie dies einige Städte berichten.

c) Es muß sich um die Erledigung bestimmter, eng begrenzter Fragen handeln, und es darf die Zahl und die Verschiedenheit der Mitwirkenden nicht allzu groß sein, da sich sonst die Fehler und Mißstände parlamentarischer Gremien, die uns geläufig genug sind, hier wiederholen, ein Grund, weshalb man auch mit den allgemeinen Wirtschaftsräten, die in vielen Städten in der Nachkriegszeit eingerichtet wurden, keine sonderlich guten Erfahrungen gemacht hat[80]).

Treffen diese Vorbedingungen zu, so ist im allgemeinen ein Erfolg gesichert. Was die Wirkungen dieser Zusammenarbeit für das Verhältnis zwischen Bevölkerung und Behörde betrifft, so ist festzustellen, daß sich im allgemeinen ein enger Konnex zwischen beiden entwickelt hat, daß das Vertrauen zu den Behörden gefördert worden ist und das Interesse der Allgemeinheit an der Verwaltung sich gehoben hat. Die Anordnungen der Behörden werden besser verstanden und gewürdigt, das Verständnis für Verwaltungsmaßnahmen, die notwendig mit Zwang oder Härten verbunden sind, wird durch die Vertreter in weitere Volkskreise getragen und dient so der reibungsloseren Durchführung derselben. Auch ist die Entlastung der Behörden nicht zu unterschätzen, und für sie selbst bedeutet die Zusammenarbeit eine Erweiterung ihres Erfahrungskreises und ein Gewinnen neuer, sachlicher Gesichtspunkte. An verschiedenen Stellen ist auch bemerkt worden, daß die verschiedenen Klassen und Gruppen der Bevölkerung durch die Notwendigkeit, an ganz konkreten Dingen sachlich gemeinsam zu arbeiten, sich gegenseitig angenähert haben, und daß so eine Ueberbrückung der Klassengegensätze zu beobachten ist.

F. Zusammenfassende Betrachtungen über die Formen der öffentlich-rechtlichen Betätigung

Wir haben nun die Gebiete der Mitwirkung von Berufs- und Interessenverbänden und Vertretern im öffentlichen Leben durchmessen, Gebiete, die zwar vielfach sachlich ineinander übergehen, die aber im Laufe des historischen Geschehens sich doch als besondere abheben:

Die Betätigung der amtlichen Kammern.

Mit ihnen aufs engste zusammenhängend die Tätigkeit der Beiräte in den Zentralstellen der Verwaltung, wie sie vornehmlich in den letzten Jahrzehnten vor dem Kriege gebildet wurden.

Die Betätigung von Berufs- und Interessenverbänden, wie sie sich namentlich in den Jahren nach dem Kriege entwickelt hat und deren Gebiete wir einteilten in: Reichswirtschaftsrat, Wirtschaftspolitik, Sozialpolitik, Rechtsprechung und Schiedsgerichtsbarkeit.

Die Mitwirkung in der Kommunalpolitik auf nicht gesetzlicher Grundlage.

Wir wollen jetzt versuchen, allgemeine Gesichtspunkte für diese Betätigung in zusammenfassender Betrachtung zu gewinnen, und zwar hinsichtlich folgender Fragen:

[80]) Hierüber liegen die Ergebnisse einer Umfrage des deutschen Städtetags aus dem Jahre 1920 vor.

I. Welche Gesichtspunkte sind maßgebend bei der Berufung der Vertreter?

II. Welche Gesichtspunkte sind maßgebend bei der Auswahl der Berufsvereine und Interessenverbände?

III. In welchen Formen vollzieht sich ihre Betätigung?

I.

Eine unmittelbare Wahl der Vertreter durch die beteiligten Bevölkerungs- und Berufskreise findet nur in wenigen Fällen statt, so, wenigstens bis jetzt noch, bei den Wahlen zu den Kaufmanns- und Gewerbegerichten, zu den Krankenkassen und zu den Arbeitskammern für den Bergbau. Hier geht aber wie überall das Streben dahin, wo nur irgend möglich, eine Wahl und Entsendung durch Berufsvereine eintreten zu lassen. Dieses Streben ist nicht allein aus der Machtstellung der wirtschaftlichen Verbände zu erklären, sondern auch aus der Tatsache, daß heute Berufsverband und Berufsstand immer mehr identifiziert werden, daß also der Wirtschaftsverband als der selbstverständliche und berufene Vertreter der betreffenden Wirtschaftsgruppe angesehen wird. Aber auch in den eben erwähnten Fällen vermögen schon die Verbände der Ag. und An. sich dadurch einen maßgebenden Einfluß zu sichern, daß sie Wahllisten für die betreffenden Wahlen aufstellen. Für die Wahlen zu den Betriebsräten, die ja keinen weiteren organisierten Unterbau haben als die Belegschaften, sind die Gewerkschaften sogar gesetzlich ausdrücklich ermächtigt, eigene Wahllisten aufzustellen. Bei der Entsendung von Vertretern durch die Berufs- und Interessenverbände ist ihrer freien Entschließung in verschiedenem Maße Raum gelassen.

a) Eine unmittelbare Entsendung von Vertretern, lediglich auf Grund einer an den Verband als solchen gerichteten behördlichen Aufforderung findet in den einfacheren Fällen, z. B. überall in der Kommunalverwaltung statt. Sie geschieht ebenso bei einem Teil der Beiräte in der zentralen Verwaltung, auch bei einem Teil der Mitglieder der Eisenbahnbeiräte, des Siedlungsverbandes Ruhrkohlenbezirk, des Reichskohlen- und Reichskalirates.

b) Eine andere Regelung stellen die Fälle dar, in denen die Berufung oder Ernennung der Vertreter persönlich durch die Behörde erfolgt auf Grund von Vorschlagslisten, die durch die Verbände eingereicht werden. Dabei kann es sein, daß die Vorschlagslisten für die Behörde maßgebend und bindend sind, so bei der Einberufung der Mitglieder des Reichswirtschaftsrates, bei der Ernennung der Beiräte der Kriegsbeschädigten- und Hinterbliebenenfürsorge (gemäß § 6 der Vo. vom 8. 2. 19), oder es werden der Behörde mehrere Personen zur Auswahl gestellt, z. B. für die Berufung der Beisitzer bei den Schlichtungsausschüssen (nach § 1 der Vo. vom 30. 10. 23 und § 4 der Vo. vom 29. 12. 23). Bezüglich der Verwaltungsausschüsse der Arbeitsnachweise ist ausdrücklich bestimmt, daß die Behörden bei Bestellung der Beisitzer an die Reihenfolge in jeder Vorschlagsliste gebunden sind (§ 9 des Ges. vom 22. 7. 22).

c) Oder es erfolgt nur eine unverbindliche Anhörung der Verbände über die von der Behörde selbst in Aussicht genommenen Persön-

lichkeiten; dies geschieht bei der Bestellung und Abberufung des Vorsitzenden der Schlichtungsausschüsse gemäß § 1 der Vo. vom 30. 10. 23 und § 2 der Vo. vom 29. 12. 23, ebenso geschieht dies bei der Bestellung der Vertreter der Landwirtschaft im Reichskalirat und bei der Berufung eines Teiles der Mitglieder des Reichskohlenrates.

d) Ganz ausgeschaltet ist ein Mitbestimmungsrecht der Verbände in den Fällen, in denen die Ernennung der Vertreter völlig in das freie Ermessen der Behörden gestellt ist, so beim Kartellgericht. Aber auch hier wird wohl in Wirklichkeit die Ernennung bei dem großen Einfluß der Verbände nicht ganz ohne ihre Mitwirkung vor sich gehen.

In einigen Fällen ist auch das Abberufungsrecht besonders geregelt. z. B. beim Reichswirtschaftsrat, wo auf Antrag der benennenden Körperschaft oder im Falle ihrer Auflösung die Einberufung von der Reichsregierung widerrufen werden kann (Art. 4 Abs. 6 der Vo. vom 4. 5. 20). Dabei ist die Regierung nicht verpflichtet, dem Antrag des Verbandes auf Abberufung stattzugeben, sie kann aber anderseits nicht gegen den Willen eines Verbandes dessen Vertreter entfernen. Im Gegensatz hierzu können die Beisitzer der Schlichtungsausschüsse jederzeit von der zuständigen Landesbehörde ihres Amtes enthoben werden; doch soll zuvor der Beisitzer selbst gehört werden (§ 4 der Vo. vom 29. 12. 23).

Die im Schrifttum oft vertretene Forderung, die entsandten Vertreter müßten Angehörige des betreffenden Berufszweiges sein, ist in Praxis und Gesetzgebung nicht allgemein anerkannt worden. Nur das Hausarbeitsgesetz macht die Einschränkung, daß die Ag.- und An.-Vertreter in den Fachausschüssen für Hausarbeit nur bis zur Hälfte Verbandsangestellte sein dürfen. Im übrigen sind entweder stillschweigend die satzungsmäßigen Vertreter und bevollmächtigten Angestellten der Verbände ihren Angehörigen gleichgestellt, oder es wird eine solche Gleichstellung ausdrücklich ausgesprochen. Solches geschieht im § 7 des Arbeitsnachweisgesetzes vom 22. 7. 22, der bestimmt, daß „Vertreter wirtschaftlicher Vereinigungen der Ag. gelten als Ag., Vertreter der wirtschaftlichen Vereinigungen der An. gelten als An. im Sinne dieser Vorschrift". Aehnliches gilt für die Schlichtungsbeisitzer nach § 3 der Schlichtungsverordnung vom 29. 12. 23. Dort sind den Ag. außerdem Vorstands- und Aufsichtsratsmitglieder von juristischen Personen oder Gesellschaften, sowie Geschäftsführer und Betriebsleiter gleichgestellt, soweit sie selbständig An. einzustellen haben oder soweit ihnen Prokura oder Handlungsvollmacht erteilt ist. Dieselbe Bestimmung trifft das Hausarbeitsgesetz für den Teil der Mitglieder des Fachausschusses, die nicht Ag. oder An. sein müssen.

II.

Die Auswahl der zur Mitwirkung herangezogenen Verbände und Bevölkerungskreise und die Verteilung der Vertreter auf sie ist entweder gesetzlich geregelt oder der Entscheidung der Behörden nach allgemeinen Grundsätzen überlassen. Praktisch entscheidend ist in erster Linie das paritätische Verhältnis von Ag. und An. geworden. Daneben spielt, wie wir schon früher feststellten, der

Gegensatz „Erzeuger — Verbraucher" und der Gesichtspunkt der fachlichen und räumlichen Vertretung eine Rolle. Wichtig ist ferner für die Auswahl der Berufsverbände der An. der Begriff des „tariffähigen Vereins" geworden.

Er erklärt sich aus der Gegnerschaft der großen Gewerkschaftsverbände, des Allgemeinen Deutschen Gewerkschaftsbundes, des Deutschen Gewerkschaftsbundes und des Gewerkschaftsringes, gegen die wirtschaftsfriedlichen „Gelben Gewerkvereine", die man mit allen Mitteln von der Anteilnahme an öffentlicher Betätigung und staatlicher Anerkennung fernzuhalten sucht. Schon bei der Durchführung des Hilfsdienstgesetzes erfolgte praktisch eine solche Ausschaltung und Zurückdrängung. Eine völlige Ausschließung erreichten dann diese drei Verbände bei der Gründung der Arbeitsgemeinschaft im November 1918. Hier verpflichteten sich die Ag. und ihre Verbände, „die Werkvereine (die sog. wirtschaftsfriedlichen Vereine) fortab vollkommen sich selbst überlassen und sie weder mittelbar noch unmittelbar unterstützen" zu wollen[81]). Damit waren die „Gelben Gewerkschaften" von der Arbeitsgemeinschaft und allen von ihr unmittelbar oder mittelbar geregelten Angelegenheiten ausgeschlossen. Um aber auch fernerhin sie von der Arbeitsgemeinschaft und damit von aller öffentlich-rechtlichen Betätigung fernzuhalten, wurde vereinbart, daß über die Neuaufnahme von An.-Verbänden sämtliche An.-Verbände der Zentralarbeitsgemeinschaft gemeinsam entscheiden sollten. Außerdem wurde ein Schiedsgericht gebildet, das auf Antrag darüber zu entscheiden hatte, „ob den Arbeitsgemeinschaften angeschlossene Verbände die Grundsätze ihrer Anerkennung verletzt haben[82])". Solche Grundsätze für die Begriffs- und Inhaltsbestimmung der Gewerkschaft waren Anfang 1919 von den freien, christlichen und Hirsch-Dunckerschen Gewerkschaften gemeinsam aufgestellt worden. Sie gipfelten in folgenden Forderungen[83]):

1. Aufbau der Gewerkschaft auf der Grundlage des Berufes.
2. Arbeitgeber dürfen ihr nicht angehören.
3. Anerkennung der Gemeinsamkeit der An.-Interessen gegenüber dem Unternehmertum und der Solidarität aller An.
4. Streik als Kampfmittel.

Hierauf fußend, hat dann Sinzheimer im Entwurf eines Arbeitstarifgesetzes[84]) den Begriff des tariffähigen Vereins entwickelt (Berufsprinzip, Nichtaufnahme von Ag., Solidarität, Streik, keine Unterstützung durch Ag.). Damit würden die „Gelben Gewerkvereine" auch auf dem so wichtigen Gebiet des Tarifvertrages insofern eine bedeutende Zurücksetzung erfahren, als ihnen damit der sonst bestehende staatliche Schutz des Tarifvertrages genommen wäre.

Eine besondere Beachtung verdient die Tatsache, daß man anstrebt, die Wahl zur Entsendung von Ag.- und An.-Vertretern nicht von ihnen getrennt, sondern gemeinsam erfolgen zu lassen.

---

[81]) Leibrock: Die Arbeitsgemeinschaft, S. 23, Art. 2 der Vereinbarung über die Arbeitsgemeinschaft.

[82]) Leibrock: a. a. O. S. 109.

[83]) Leibrock: a. a. O. S. 106 ff.

[84]) Reichsarbeitsblatt vom 15. 4. 21, S. 491 ff.

Dies ist der Fall, wo als Entsendungs- oder Benennungskörper die Arbeitsgemeinschaften bestimmt sind oder wo hierfür die geplanten Bezirkswirtschaftsräte vorgesehen waren. Hierin liegt eine Auswirkung des berufsständischen Gedankens im engeren Sinne, wonach die auf Klassengegensätzen aufgebauten Verbände als ungeeignet erscheinen, den Berufsstand als solchen zu repräsentieren und als Ideal daher eine Organisationsform angestrebt wird, in der alle in einem Wirtschaftszweige Arbeitenden, vom letzten Arbeiter bis zum Unternehmer hinauf, sich als Angehörige eines Berufsstandes fühlen. Der Berufsvertreter soll nicht als der Repräsentant einer Klassenorganisation erscheinen, sondern er soll die Belange des Berufsstandes, dem er angehört, in ihrer Gesamtheit wahrnehmen.

Die weitere Verteilung innerhalb der Ag.- und An.-Seite ist meist nicht gesetzlich geregelt, sondern der Entscheidung der zuständigen Behörde überlassen. Als allgemeiner Gesichtspunkt wird etwa für die Schlichtungsausschüsse aufgestellt, daß die Beisitzer den verschiedenen Teilen und hauptsächlichsten Gewerbezweigen, Berufs- und Betriebsarten des Bezirks entsprechen sollen, daß vor allem für Arbeiter und Angestellte getrennte Vorschlagslisten aufzustellen sind. Bei Streitigkeiten, die Arbeiter betreffen, sollen die Beisitzer Arbeiter sein, wenn es sich um Angestellte handelt, Angestellte. Bei der Bildung von Fachkammern müssen die Beisitzer dem betreffenden Gewerbezweig oder der Berufsart angehören.

In den Fällen der auf keiner gesetzlichen Grundlage beruhenden Betätigung in der kommunalen Verwaltung ist bei der Auswahl der Verbände maßgebend der Tatbestand des Interesses. Interessierte und Beteiligte stellen die Vertreter. Dabei kann man beobachten, daß als Vertreter der ärmeren Bevölkerungsschichten stets die Gewerkschaften herangezogen werden, so ganz offensichtlich in ihrer starken Beteiligung in der Wohlfahrtspflege und bei der Regelung des Wohnungswesens. Demgegenüber läßt sich eine klassenmäßige Vertretung der Besitzenden nicht so durchgängig feststellen. Zu beobachten ist nur, daß die Behörden ihrer Tradition gemäß die amtlichen Vertretungen des Unternehmertums ihren freien Interessenverbänden vorziehen.

In einigen Fällen ist ein besonderer Schutz der Minderheiten bei der Verteilung der Vertreter auf verschiedene Vorschlagslisten vorgesehen. Für die Fachausschüsse für Hausarbeit und die Verwaltungsausschüsse der Arbeitsnachweise wird schon durch gesetzliche Bestimmung eine „billige Berücksichtigung des Schutzes der Minderheiten" angestrebt. Bei letzteren kann sogar gegen die Nichtzulassung einer Vorschlagsliste oder gegen die Verteilung der Beisitzer auf die Vorschlagslisten Beschwerde bei der Gemeindeaufsichtsbehörde stattfinden. Schärfer ausgebaut ist der Schutz der Minderheiten nach § 19, Abs. IV der Eisenwirtschafts-Vo. Bei Abstimmungen der Vollversammlung und der Arbeitsausschüsse des Eisenwirtschaftsbundes steht einer Minderheit, die bei der ersteren mindestens sechs Stimmen, bei letzteren die Mehrheit der Anwesenden einer Gruppe umfassen muß, die Berufung an den Reichswirtschaftsminister zu. Ein ähnlicher Schutz gegen Ueberstimmung im Reichswirtschaftsrat wird im folgenden in anderem Zusammenhang dargestellt.

III.

Die Form, in der sich die Betätigung der Berufs- und Interessenverbände vollzieht, kann eine dreifache sein, sie kann rein beratend und begutachtend, sie kann mitentscheidend und endlich selbst ausführend sein.

a) Der zweite Fall der mitentscheidenden Tätigkeit sei zuerst dargestellt. Er läßt sich nach der Eigenart der Fälle in zwei Grundtypen zerlegen:

aa) Das eine Mal handelt es sich um rechtsprechende oder schlichtende Tätigkeit, wie sie in den Schiedsgerichten, den Schlichtungsausschüssen, in den Arbeitsgerichten, im Reichswirtschaftsgericht usw. geübt wird. Hier treten sich zwei klar umrissene Parteien — Ag. und An., Erzeuger und Verbraucher, Aerzte und Krankenkassen — gegenüber, und über ihre widerstreitenden Interessen entscheiden die Berufsangehörigen selbst, jeweils in der gleichen Anzahl auf seiten der beiden Parteien zusammen mit einem unparteiischen Vorsitzenden. Dies ist das immer wiederkehrende typische Bild der Zusammensetzung. Die hier mögliche Entscheidung durch Mehrheitsbeschluß ist dadurch angängig, daß letzten Endes immer die Stimme des Vorsitzenden maßgebend ist, wodurch die Gegensätze überbrückt werden und ein gerechtes Urteil ermöglicht wird.

bb) Eine solche Art der entscheidenden Tätigkeit ist aber nicht durchgängig anzuwenden in den Fällen, in denen es sich um selbständige, richtunggebende Betätigung, um die freie Gestaltung von Verhältnissen handelt. Hier stehen sich in der Regel mehr als zwei widerstreitende Interessengruppen gegenüber, man vergleiche nur die Zusammensetzung der gemeinwirtschaftlichen Selbstverwaltungskörper, des Reichswirtschaftsrates, der Eisenbahnbeiräte usw. Berechtigte, sich widerstreitende Interessen kann man jedoch nicht durch Abstimmung und Mehrheitsbeschluß überbrücken, ohne die eine oder andere Gruppe zu vergewaltigen. Die unversöhnlichen Interessengegensätze sind eben eine Schranke für die Anwendung des Majoritätsprinzips[85]). Trotzdem ist in einer ganzen Anzahl von Fällen der Versuch unternommen worden, die Interessenvertreter selbst über ihre wirtschaftlichen und sozialen Angelegenheiten und die hieraus entspringenden Gegensätze im Wege der Abstimmung entscheiden zu lassen. Die Gefahren der Ueberstimmung hat man durch komplizierte Stimmenverteilung zu mindern gesucht. Dafür mag die Zusammensetzung des Reichskohlenrates ein Beispiel geben. In ihm sind die Stimmen so verteilt, daß Ag. und An. des Kohlenbergbaus die Mehrheit haben gegenüber den Verbrauchern, aber auch die An. zusammen mit den Verbrauchern gegenüber den Ag., und daß wiederum die Ag. zusammen mit den Verbrauchern in der Mehrheit sind gegenüber den An. Gerade hier ist dieser Versuch aber gescheitert, da sich ein dauerndes Zusammengehen der Ag. und An. gegen die Interessen der Verbraucher bei den Fragen der Kohlenpreise herausbildete, was natürlich von großem Schaden für die Wirtschaft war und

[85]) Näheres bei Starosolskyj: Das Majoritätsprinzip.

jedesmal das Eingreifen des Reichswirtschaftsministers notwendig machte, das nur als ultima ratio gedacht war[86]).

Möglich erwiesen hat sich dagegen diese Art der Beschlußfassung in anderen Fällen, in denen besondere Gründe dies erlauben. So ist z. B. im Ruhrsiedlungsverband die Entscheidung durch einfache Abstimmung möglich, weil die Vertreter der Ag. und An. zusammen nur die Hälfte der Verbandsversammlung bilden, während die andere Hälfte von den Vertretern der Kommunalverbände dargestellt wird, die gleichsam als Unparteiische zwischen den beiden Gruppen der Ag. und An. wirken. Schließlich findet eine entscheidende Beschlußfassung durch einfache Stimmenmehrheit in fast allen den Einrichtungen statt, die den Charakter von Behörden tragen, so in den Außenhandelsstellen, Preisprüfungsstellen. Jugendämtern, Filmprüfungsstellen, in den Verwaltungsausschüssen der Arbeitsnachweise, in den Finanzgerichten und bei einem Teil von Beiräten mit bloß beratender Funktion. Selbständig entscheidend handeln auch eine große Zahl der frei entstandenen Beiräte und Ausschüsse in der Kommunalverwaltung, und zwar meist dann, wenn sie ähnlich wie oben Hilfsorgane der Verwaltung sind. Das ist der Fall bei Wohnungsausschüssen und Kommissionen. besonders häufig bei den Ausschüssen der Wohlfahrtspflege.

b) Im übrigen ist aber ihre Tätigkeit fast stets begrenzt auf Beratung und Begutachtung. Gerade bei den spontan entstandenen Ausschüssen hat sich im Laufe der praktischen Tätigkeit bald ganz von selbst die Grenze herausgebildet, die beratende Tätigkeit von entscheidender trennt. Diese Grenze wird gekennzeichnet durch die Unvereinbarkeit der Interessengegensätze. In diesen Fällen läßt sich die Behörde nur von den Beteiligten beraten, nimmt ihre Wünsche entgegen und versucht, durch gemeinsame Verhandlung mit den verschiedenen Gruppen diese selbst zu gemeinsamen Vorschlägen zu bringen, auf Grund deren sie dann selbständig ihre Anordnungen trifft. In diesen Fällen liegt das Schwergewicht des Handelns und die Verantwortung sowie das Geschick. widerstreitende Interessen zu überbrücken und einen Ausgleich herbeizuführen, ganz bei der Behörde. Ganz ebenso ist auch der Gang der Dinge bei der beratenden Tätigkeit der amtlichen Kammern und der meisten zentralen Beiräte.

Eine Beschränkung auf rein beratende und begutachtende Tätigkeit ist auch dem Reichswirtschaftsrat beschieden, vornehmlich infolge der Rivalität des Reichstages. Bei der unabsehbaren Anzahl der Interessengruppen wäre aber auch eine Willensbildung durch Mehrheitsbeschluß sehr schwierig. Wo sie, etwa bei der Abgabe von Gutachten, notwendig ist, hat man daher ein besonderes Abstimmungsverfahren eingerichtet. Neben einer Abstimmung nach Köpfen findet eine solche nach Gruppen statt, und jede überstimmte Gruppe, ja sogar die Minderheit innerhalb jeder Gruppe. sofern sie mindestens ein Drittel der Stimmen umfaßt, ist berechtigt, ein Sondervotum abzugeben, das ebenso wie die Entscheidung des Reichswirtschaftsrates selbst der Reichsregierung übermittelt

[86]) Infolgedessen ist durch Vo. vom 13. 10. 23, RGBl. I, S. 945, die bisherige Pflicht des Reichswirtschaftsministers, vor Herabsetzung der Kohlenpreise den Reichskohlenrat und Verband anzuhören, aufgehoben.

wird[87]). Trotzdem wird die Beschränkung des Reichswirtschaftsrates auf eine reine Beraterstellung mit Recht als einer der Gründe angesehen, der zu seiner relativen Bedeutungslosigkeit beigetragen hat. Wenn demgegenüber etwa in der Kommunalverwaltung eine reine Beratung genügt, um dennoch die Arbeiten eines Ausschusses vollauf fruchtbar zu gestalten, wenn nach den Berichten einiger Städte sogar eine solche Beratung oft zur Bewältigung bestimmter Aufgaben unerläßlich war, so liegt dies an dem wesentlich engeren Kreis der Aufgaben und besonders der engeren persönlichen Fühlungnahme mit den Behörden.

c) Die weitgehendste und selbständigste Betätigung der Berufs- und Interessenverbände erfolgt dann, wenn bestimmte Aufgaben ihnen zur Selbstverwaltung überlassen werden. Hierbei kann man wie in der kommunalen Verwaltung scheiden zwischen solchen Aufgaben, mit deren Ausführung die Verbände und Berufskreise vom Staate betraut werden — staatliche Auftragsangelegenheiten —, und zwischen solchen Auftragsgebieten, deren selbständige Regelung ihnen ganz überlassen wird — Selbstverwaltung im eigentlichen Sinne. Beispiele für die erste Art der Auftragsangelegenheiten bieten die amtlichen Kammern (siehe S. 20 ff.). Beispiele für die zweite Art bieten wiederum die Kammern, sodann in erster Linie die Selbstverwaltungskörper der Gemeinwirtschaft.

[87]) Art. 7 der Vo. vom 4. 5. 20 und § 16 der Geschäftsordnung.

III. HAUPTTEIL

Die staatspolitische Bedeutung der öffentlich-rechtlichen Betätigung von Berufs- und Interessenverbänden

A. Aufgabenstellung

Wir haben bisher in unseren Untersuchungen nur Feststellungen gemacht, Tatsachen verzeichnet, ohne eine Auswertung derselben zu versuchen. Ausgehend vom Staate des Mittelalters haben wir gesehen, wie dieser sich aufgelöst hat, wie die ihn tragenden ständischen Gebilde zerfallen sind, wie an seine Stelle der atomistisch aufgebaute absolute Staat trat, wie dann im 19. Jahrhundert neue, den Ständen ähnelnde Organisationsformen aufkeimten, die einmal kraft ihrer Macht und der von ihnen ausgelösten Dynamik wachsende Bedeutung erhielten und die auf der anderen Seite in breitem Ausmaße als legale Träger öffentlicher Rechte und Pflichten zu einem der bedeutsamsten Faktoren im Staatsbau geworden sind. Wir könnten uns nun damit begnügen, die in den zusammengestellten Tatsachen liegenden Entwicklungslinien aufzudecken, das Gewirr von Strömungen und Gegenströmungen aufzuzeigen und auf Grund einer objektiven Betrachtung feststellen, was ist und welche Bedeutung des Erkannte hat. Aber ganz abgesehen davon, daß solche Betrachtungen schon zur Genüge vorliegen, die ihr Hauptaugenmerk auf diesen unseren Gegenstand: Der Staat in seinem gesellschaftlichen Aufbau und seine Wandlungen in den letzten Jahren legen[88]), so muß doch einmal hier die grundsätzliche Frage gestellt werden: Kann dies heute noch ausschließliche Aufgabe der Wissenschaft sein, bloß objektiv feststellend und analysierend, also rein erkennend nur um der Erkenntnis willen vorzugehen?

Erinnert man sich hierbei Max Webers Wort[89]) von den Griechen, die Wissenschaft nur deshalb trieben, um zu wissen, „wie man im Leben, vor allem: als Staatsbürger, richtig handle. Denn auf diese Frage kam den durch und durch politisch denkenden Hellenen alles an. Deshalb betrieb man Wissenschaft", und hält man dem gegenüber den Inhalt seiner eigenen Lehre, Wissenschaft nur um der Wissenschaft willen zu treiben, da sie nie objektiv-gültige Sollsätze aussprechen könne, so wird aber auf den ersten Blick offenbar die ganze Schwierigkeit der heutigen Stunden, irgendein Handeln noch als sinnvoll zu erweisen, irgendein Sollen, das für eine Vielheit von Menschen gültig ist, aufzustellen. Trotzdem

[88]) Siehe hierzu die gut unterrichtende Schrift von Schürholz: Entwicklungstendenzen im deutschen Wirtschaftsleben zu berufsständischer Organisation und ihre soziale Bedeutung.

[89]) Max Weber: Wissenschaft als Beruf, S. 18.

meinen wir, daß der wissenschaftliche Betrachter staatlicher Dinge gerade aus der Verantwortung heraus, die er auf sich lädt, gezwungen ist, Stellung zu nehmen, zu sagen, was ist und was sein sollte. Es genügt uns nicht mehr, die Problematik der Dinge allein aufzuzeigen, sondern wir wollen auch versuchen, Wege zu ihrer Lösung zu gehen. Wir halten unsere Aufgabe nicht damit erschöpft, die innere Struktur der Dinge bloßzulegen, sondern wir fühlen uns gezwungen, an ihnen Kritik zu üben und aus ihr heraus zu einem Wollen vorzustoßen. Daß dies Wollen durch das Feuer wissenschaftlicher Erkenntnis zu gehen hat, ist in einer wissenschaftlichen Abhandlung selbstverständlich, auch daß es versuchen muß, seinen Inhalt nach allen Seiten hin auf seine Tragbarkeit zu prüfen. Es würde zu weit gehen, für unsere Meinung, daß sich die Wissenschaft nicht mit der bloßen Erkenntnis zufriedengeben könne, das eine oder andere ins Feld zu führen. Es sei hier verwiesen auf die Schrift von Hildebrandt: „Norm und Verfall des Staates", der wir im wesentlichen zustimmen. Letzten Endes ist diese Meinung nicht zu begründen und eines der Dinge, von denen Radbruch in seinen „Grundzügen der Rechtsphilosophie" sagt, daß sie nicht mehr der Erkenntnis, sondern bloß des Bekenntnisses noch fähig seien. Wir stimmen ihm daher ganz zu, daß „als wichtigste Lehren erscheinen . . . nicht die, welche sagen, was ist, sondern diejenigen, die aussprechen, was sein sollte[90])".

B. Methodologisches

Kann aber nun Wissenschaft, objektiv wissenschaftliche Erkenntnis aufzeigen, was sein sollte? Rickert und der große Fortsetzer in seiner Philosophie haben uns auf das schärfste unterscheiden gelehrt zwischen der Wissenschaft vom Sein und der Wissenschaft vom Sollen, zwischen nomothetischer und teleologischer Wissenschaft[91]). Die erstere generalisiert, sie versucht, mit Hilfe von Begriffen das historische Geschehen einzufangen und es in seiner Gesetzmäßigkeit zu erkennen. Sie geht auf Gesetzes- und Klassifikationsbegriffe aus. Die teleologische Wissenschaft hat es dagegen mit den Verhältnissen von Zweck und Mittel zu tun. Sie sagt, was sein soll, sie gibt Werturteile ab. Diese Werturteile sind aber immer nur hypothetische[92]), sie können sich immer nur auf vorausgesetzte Zwecke beziehen. Die teleologische Erkenntnis als Beziehung auf einen Zweck oder Wert ist daher streng zu scheiden von der praktischen Wertschätzung des Zieles, dem Wertgefühle selbst, das auf obersten Forderungen der Einzelperson beruht.

Aber gerade zu solchen obersten Forderungen, obersten Werten führt uns die Frage, wie ein Staat beschaffen sein soll, wie er aufgebaut sein soll. Das ist keine lediglich formale Frage. Als Beweis möge z. B. die auch für die Struktur des Staates ausschlaggebende Frage gelten: Welchen Zweck hat der Staat? So vielmal

[90]) Radbruch: a. a. O. S. 2.

[91]) Hierzu Wilbrandt: Max Weber als Erkenntnistheoretiker der Sozialwissenschaften, Zschr. f. d. ges. Staatsw., 1925, Jg. 79, Heft 4. Dort ist auch alle in Betracht kommende Literatur zu finden.

[92]) Othmar Spann: Kurzgefaßtes System der Gesellschaftswissenschaft.

diese Frage gestellt worden ist, so oft ist auch eine andere Antwort hierauf gegeben worden. Es geht nicht an, wie dies so oft geschieht, eine solche Frage etwa durch psychologische oder geschichtliche Untersuchungen zu beantworten. Man kann hierdurch höchstens feststellen, daß die historischen Staaten diese und jene ganz bestimmten Werte verwirklicht haben. Damit ist aber noch längst nicht die Richtigkeit dieser Werte erwiesen. Wir müssen versuchen, mit philosophischen Mitteln, also durch ein Zurückgehen auf die letzten Prinzipien des Seinsollenden die Frage nach der besten Staatsform zu lösen. Dieser Versuch ist dann geglückt, wenn die mit wissenschaftlichen Mitteln aufgefundene Norm als ein Ausspruch der Wissenschaft selbst erscheint, als ein inhaltlich bestimmtes „Du sollst". Dies „Du sollst" ist dann die besondere Form eines Werturteils, das gegründet ist in dem Schlusse: Dieser Erfolg ist wertvoll, d. h. er realisiert einen Wert, und zwar — ob nun mittelbar oder unmittelbar — den von mir als obersten erkannten Wert. Denn um diesen obersten Wert muß es sich stets handeln, der über alle anderen letztlich zu entscheiden hat. Nämlich: erkennen wir einen Wert als den obersten, so folgt daraus ganz von selbst, daß er vor allen anderen zu verwirklichen ist. Darin besteht ja der Sinn des Wertes: er ist etwas zu Verwirklichendes.

Nun ist aber die Wissenschaft, die sich mit dem Problem oberster und absoluter Werte befaßt, die Ethik, zu keiner einheitlichen Lösung gekommen. Es ist eben der Wissenschaft nicht möglich, mit ihren Mitteln einen Wert als den obersten zu beweisen. Sie kann wohl Werte erkennen, z. B. ist ein Lustgefühl ein ganz primärer, evidenter Wert, aber sie kann nicht die Absolutheit eines Wertes allgemeingültig erweisen. Im Gegenteil: Die Rangordnung der Werte erscheint uns in ewigem Antagonismus begriffen zu sein, und dem Menschen bleibt daher die schwere Aufgabe, sich für einen der von ihm erkannten oder ihm von anderen aufgezeigten Werte zu entscheiden, sich zu ihm zu „bekennen". Eine wissenschaftliche Vertretung von praktischen Stellungnahmen — außer im Falle der Erörterung der Mittel für einen als fest gegeben vorausgesetzten Zweck — „ist prinzipiell deshalb sinnlos, weil die verschiedenen Wertordnungen der Welt in unlöslichem Kampf untereinander stehen". „Ueberall freilich geht diese Annahme aus von dem einen Grundsachverhalt: daß das Leben, solange es in sich selbst beruht und aus sich selbst verstanden wird, nur den ewigen Kampf jener Götter miteinander kennt, unbildlich gesprochen: die Unvereinbarkeit und also die Unaustragbarkeit des Kampfes der letzten überhaupt *möglichen* Standpunkte zum Leben, die Notwendigkeit also: zwischen ihnen sich zu *entscheiden*[93])." Zu derselben Ansicht bekennt sich auch Radbruch in seiner Rechtsphilosophie. Wenn aber nun Radbruch es unternimmt, drei oberste Werte aufzuzeigen: die Persönlichkeitswerte der Sittlichkeit, die Werkwerte der Wahrheit und Schönheit, die Gemeinschaftswerte der Gerechtigkeit, er also eine Trias der Wertantinomie aufstellt, so begeht er damit denselben

[93]) Max Weber: a. a. O. S. 26 und 32.

Fehler, den wir soeben kennzeichneten. Er nimmt die in der Geschichte tatsächlich erstrebten Werte als die wirklich höchsten, wenn auch im gegenseitigen Wettstreit befindlichen, an. Dies ist aber kein haltbarer Schluß. Denn es ist nicht möglich, bestimmte Werthaltungen, die von den Menschen eingenommen werden, einfach mit ihnen etwa zugrunde liegenden obersten Werten gleichzusetzen. Es müßte doch erst bewiesen werden, daß die diesen Werthaltungen zugrunde liegenden Werte wirklich oberste, absolute sind. So zweifelhaft also die Werttafel Radbruchs ist, so verdienstvoll ist sie in anderer Hinsicht. Denn nun entwickelt Radbruch von diesen Werten ausgehend ihre rechtsphilosophischen Konsequenzen und, da man hier Staat und Recht gleichsetzen kann, also ihre drei möglichen verschiedenen Staatsauffassungen, die dann inhaltlich und formal zu ganz verschiedenen Konsequenzen führen. Man könnte auch umgekehrt folgern. Indem man fragt: Wie sind die verschiedenen Staatsauffassungen unserer oder auch irgendeiner anderen Zeit möglich?, führt man sie auf letzte Werthaltungen zurück, damit auf Werte, zu denen sich die einzelnen Staatstheorien und ihre Anhänger *bekennen*. Ein Beweis dieser ihrer letzten Standpunkte ist nicht mehr möglich. Darüber darf keine Rhetorik und keine noch so allgemeine und sich als absolut gebärdende Ideologie hinwegtäuschen.

Wir haben damit ein weiteres wichtiges Ergebnis gefunden. Auch eine Staatstheorie kann uns letzten Endes nicht sagen, wie ein Staat beschaffen sein soll. Freilich gibt es überall, so auch im Staatsleben, Gebiete, wo eine solche Stellungnahme zu letzten Werten nicht notwendig ist. Das sind dann Dinge, über deren Zweck eine volle Uebereinstimmung herrscht, wo also aus dem hypothetischen Werturteil ein allgemein-anerkanntes wird. (Als Beispiel diene der von Radbruch angeführte Wert der Rechtssicherheit, der den Bestand der positiven Rechtsordnung rechtfertige.) Haben also die Staatstheorien gar keinen Zweck und Sinn, da sie doch keine Allgemeingültigkeit für sich beanspruchen können? Es könnte fast so scheinen, aber es ist dem nicht so. Nämlich: was die Menschen über den Staat denken und gedacht haben, welchen Staat sie für den besten gehalten haben, ist durchaus eine Frage der empirischen Erkenntnis, eine Seinsfrage. Wir sahen aber nun, daß dieses Denken letzten Endes jeweils von einem Werte — wenigstens von einem dafür empfundenen — bestimmt ist. Dabei ist es gleichgültig, ob in jedem Einzelfalle jedes staatliche Denken und Handeln sich dieses Wertes bewußt ist. Abgesehen davon, daß auch der nachkonstruierenden Erkenntnis es oft unmöglich ist, zu sagen, welcher Wert in einer bestimmten Handlung angestrebt wurde, da, wie Radbruch ausführt, die Werte sich nicht nur bekämpfen, sondern auch oft ineinander verflechten und gegenseitig fördern, so ist darüber hinaus festzustellen: unsere entwickelte Kultur ist ein überaus kompliziertes Gebäude geworden und veranlaßt daher den einzelnen erst auf weiten Umwegen und durch eine lange Reihe von Zwischengliedern zu Handlungen, so daß es für ihn nur in den seltensten Fällen möglich ist, zu entscheiden, nach welchem Werte er in Wirklichkeit handelt. Um dem Menschen dies zu erleichtern, hat die Gesellschaft Sittensysteme, Moralanschauungen usw. geschaffen, die das Handeln des

einzelnen in die richtigen Bahnen leiten sollen und die letztlich, das ist das Entscheidende, auf allgemeinen Wertungen beruhen, deren Ausrichtung nach obersten Werten allerdings ein Bemühen der Philosophie sein sollte. Nach obersten Werten, die trotz der Unmöglichkeit, sie zu beweisen, doch der reinen Anschauung zugänglich sind und daher immer ein Ziel des Erkenntnisstrebens bleiben werden. Auch die Staatstheorien sind Ideen, aus denen unmittelbar letzte Forderungen und Wertungen nicht abgeleitet werden können, sondern sie stellen Werkzeuge, Mittel dar, die geschaffen worden sind, um dem Menschen die Erfüllung letzter Werte zu erleichtern. Sie sind keine letzten Maßstäbe, sondern gewissermaßen nur Werkzeugmaßstäbe, die freilich als solche eine ungeheure Bedeutung und vor allem eine schöpferische Kraft besitzen. Ihre schöpferische Kraft ist das Entscheidende. Denn der Erkenntnis wohnt sie nicht inne, sondern nur der freien Tat, die jenseits der Erkenntnis freie Schöpfungen aus eigenem Willen an ihre Stelle setzt und die darum auch über sie triumphieren würde, wenn der Erkenntnis die Entdeckung letzter, objektiver Werte gelänge.

Fassen wir das Ergebnis unserer Ueberlegungen zusammen: Wir können keine Staatstheorien als allgemeingültige Form für ein staatspolitisches Sollen annehmen, wir können aber auch selbst nicht mit wissenschaftlichen Mitteln zu einem Sollen, zu einer obersten Norm hierfür gelangen. Wir können nur eines: ein hypothetisches Zweckurteil aufstellen, das die Form besitzt: Wenn dies als wertvoll anerkannt wird, als Seinsollendes, so muß das geschehen, um es zu realisieren. Was aber sein sollte und was dem nicht entspricht, — dies zu erkennen, müssen wir in die Wirklichkeit der Dinge hinabsteigen, müssen wir zunächst einmal ihre Problematik entwickeln und dann unser Wollen orientieren an der Stärke und an den Richtlinien der wirkenden Kräfte der Vergangenheit. Es wird uns hierbei ebenso ergehen, wie dem oben erwähnten Schürholz, der in der Einleitung seiner Schrift feststellt: „Böse Erfahrungen haben nebenher zur Beobachtung eines Entwicklungsgesetzes beigetragen, das uns sagt, daß es letzten Endes keine *neuen* Wege gibt, daß wir, um zum gesunden Fortschritt zu gelangen, doch die Straße unserer Ahnen weiterwandern müssen, wobei wir ganz von selbst auf Gebiete kommen, die uns neu erscheinen, ohne es zu sein."

C. Der Prozeß der Staatsumformung in seinem Fortschreiten

Fassen wir die Dinge da an, wo sie am besten in ihrer Wesenheit sichtbar werden, nämlich im Augenblick ihrer Höchstspannung und deren Entladung, d. h. auf das Gebiet des Staatlichen übersetzt, im Augenblicke der Revolution.

Der Staat, von dem wir festgestellt hatten, daß er in der liberalen Aera des 19. Jahrhunderts wohl vom Gebiet des Wirtschaftlichen ferngehalten worden war, hatte auf zwei anderen Gebieten, was man merkwürdigerweise weniger beachtete, um so nachhaltiger sich festgesetzt. Die kulturellen Bereiche der Kirche und Schule waren in dieser Zeit einer wachsenden Verstaatlichung verfallen und „die Verstaatlichung der Kultur wurde mehr und mehr als

eine Selbstverständlichkeit hingenommen[94])". Schon auf diesen Gebieten hatte dieser Zentralismus und die staatliche Regulierung zu einer Hypertrophie des Staates geführt und zu einer gewissen Entartung, je mehr er selbst des Persönlichen bar wurde und zu einer großen Maschine erstarrte. Gegen Ende des Liberalismus begann er ferner in das bis dahin von ihm freie Wirtschaftsleben einzugreifen, getrieben von den Wirtschaftskräften selbst und auch von der sozialistischen Doktrin. Die beiden Einbruchsstellen waren die Zollpolitik und die Sozialpolitik. (Dabei lassen wir dahingestellt, ob diese Ansätze zu einem sozialen und wirtschaftlichen Kontrollrecht des Staates, im Sinne ihres Schöpfers Bismarck durchgeführt, nicht zu einer staatlichen Erneuerung — Naumanns Gedanke des sozialen Kaisertums! — hätten führen können.) Der Krieg brachte die entscheidende Tat: Die Fortführung dieser Ansätze zum unumschränkten Staatssozialismus. Wie sehr dies ein revolutionäres Ereignis ersten Ranges gewesen ist, wird man wohl erst in fernerer Zukunft ermessen können. Und an dieser wirtschaftlichen Ueberspannung, an diesem Sichübernehmen mit Macht und Aufgaben ist recht eigentlich der alte Staat und seine Autorität zerbrochen. Man versuchte zwar, gegen den Staatssozialismus Gegenmittel zu schaffen durch eine organische Körperschaftsbildung von unten her. Denn nichts anderes bedeuten die Zwangssyndikate und die Anfänge gemeinwirtschaftlicher Selbstverwaltung gegen Ende des Krieges, von denen wir oben S. 35 ff. sprachen. Aber der Versuch einer Entmechanisierung mißlang und die seelisch ausgeleerte, erstarrte und hypertrophisch angeschwollene Staatsform brach auseinander. Aeußerlich siegte zwar eine Verfassungsform, die ganz das Bild dieses zentralisierten Staates in sich trug. Aber dies war nur ein Sieg, bedingt durch die Ermattung der lebendigen Volkskräfte. Was 1918 galt, gilt auch heute noch, wo sich die eine und andere Institution dieses formalen Verfassungsstaates, gleichsam von oben eingesenkt, einzuwurzeln beginnt. Unter diesem Staat webt und west nach wie vor ein anderes, nämlich die lebendigen Gewalten des gesellschaftlichen Lebens. „Diese ungeschriebene, aber gelebte Verfassung macht wahrhaft den Lebensinhalt einer Epoche im Völkerleben aus. Zu ihrem Verständnis muß daher jeder durchzustoßen suchen, der die jeweiligen Lebensäußerungen eines Volkes in ihrem inneren Zusammenhang wahrhaft erfassen will. Diese Verfassung ist nicht Zustand, sondern Bewegung . . . Die lebendige Verfassung eines Volkes ist die von Augenblick zu Augenblick wachsende Lagerung, Verstrebung und Auswägung seiner sozialen Machtfaktoren[95])."

Als 1918 der Glaube an den Staat eine kaum für möglich gehaltene Erschütterung erfuhr, wurde mit einem Schlage bloßgelegt, was noch als unversehrte Kraftmitte erhalten geblieben war, was neben einigen bürokratischen Resten des alten Staates noch an intakt Gebliebenem Kern für eine neue Ordnung geben konnte: die Sphäre des Wirtschaftlichen. Wir sehen hier ab von all dem Streben nach natürlicher Gemeinschaft, nach Entmechanisierung des Lebens, nach Volkwerdung des Staates, nach Aufbau der ge-

[94]) M. H. Boehm: Körperschaft und Gemeinwesen, S. 37.

[95]) M. H. Boehm: a. a. O. S. 19.

sellschaftlichen Ordnung auf derjenigen Grundlage, in der der Mensch noch am tiefsten wirklich wurzelt, nämlich in seinem Beruf — alles Strebungen, die eben in der Tatsache des Alleinbestandes der Wirtschaft als gesellschaftlicher und staatlicher Aufbauzelle ihren Grund hatten. Es genügt für uns festzustellen, daß nach dem Zusammenbruch des eigentlich Staatlichen die wirtschaftlichen Kräfte allein lebensstark geblieben waren. Die Folge war, daß damals die Wirtschaft den Staat förmlich überwältigte. Zunächst einmal den Staat als Staatsanstalt. Alfred Weber kennzeichnet diese Ueberwältigung folgendermaßen: „Wenn in dem sozialen Strudel, der die erste Katastrophe begleitete, nicht bloß der Staat, sondern auch die Wirtschaft zum mindesten in ihrer bisherigen Form gefährdet schien, so blieben schließlich doch die organisierten Wirtschafts- und Klassenkräfte das einzige, was heil, ja in der Revolution im Wege des Zusammenschlusses gestärkt, durch alle Flutungen hindurchkam. Sie stiegen wie ein Fels, der im Untergang der sonstigen Gewalten unberührt blieb, auf, zu dem sich alles rettete. Dem schwachen deutschen Staat trat der in den privaten Organisationen seiner industriellen und agraren Unternehmerkräfte denen der privaten und staatlichen Arbeiter- Angestellten- und Beamtenkräfte massierte Wirtschafts- und Sozialkörper gegenüber und zur Seite, dessen Konsolidierung ihn tatsächlich zum Teil durch die Revolution hindurchgerettet zu haben schien. Arbeiter- und Beamtengruppen entstanden, die in gefährlichen politischen Situationen die Abwehr von katastrophalen Putschen vollzogen; während dieselben, und vor allem die Unternehmergruppen, in anderen Situationen mit politischen Postulaten und Ultimaten vor den Staat traten, die in Wahrheit Eingriffe in seine Rechtshoheit bedeuteten. Nicht in dem schwachgewordenen Staat und seinen von den Parteien unter politischen Gesichtspunkten formierten Mehrheitsregierungen, sondern in diesem dahinterstehenden Sozialkörper der Wirtschafts-, Klassen- und Interessengruppen fing man im Inland und bald auch im Ausland an, den eigentlich in Betracht kommenden politischen Faktor auf deutschem Gebiet zu sehen. Dadurch ist die Möglichkeit der Fortexistenz einer selbständigen, von der Gesellschaftsformation unabhängigen Staatsgewalt, wie sie die alte Ideologie gedacht hatte, das Problem, das ja in Wahrheit neben dem der Prinzipien, nach denen eine solche Staatsgewalt aufzubauen sei, das Zentralproblem jener . . . dritten Periode der modernen europäischen Staatsentwicklung darstellte, in Deutschland, wie in einem operativ bloßgelegten Versuchtskörper, klar und aktuell geworden[96]).“ Inzwischen ist die Durchtränkung des parteimäßigen Innenbaus des Staates mit den Interessen des Kapitalismus und seiner Klassen weiter fortgeschritten und hat förmlich zu einer neuen Art von Klassendemokratie geführt. Daran ändert nichts der Sieg der demokratischen Staatsideologie und der nunmehr sechsjährige Bestand dieses formal-demokratischen Staates. Die wahre Situation ist doch die, daß immer unverhüllter die verschiedenen Wirtschafts- und Klassengruppen auf dem Umwege über die politischen Parteien, die Presse und die Beeinflussung der öffentlichen Meinung

[96]) A. Weber: a. a. O. S. 125/125.

um die Herrschaft über den Staat kämpfen, so daß man von einer tatsächlichen Aushöhlung des Staates durch die Wirtschaftsmächte sprechen kann. Man kann sogar schon bemerken, daß dasjenige, was früher dem ganzen Parteiwesen eine wenigstens ideelle Einheit gab, nämlich die Verbrämung egoistischer Forderungen mit dem Scheine des Allgemeininteresses, diese „Illegitimisierung jedes in der öffentlichen Argumentation als solches vertretenen Sonderinteresses vor der im Staat vorhandenen kollektiven Einheit[97])" mehr und mehr dem nackten Parteiegoismus zu weichen beginnt, der ganz brutal nur die Interessen eben seiner Anhänger vertritt. Eine ideelle wie tatsächliche Auflösung allen Parteiwesens bedeutet es endlich, wenn sich eine politische Gruppe wie die Wirtschaftspartei bilden kann, die eben diese nackte Interessenvertretung zu ihrer Grundlage macht, die also bewußt im Gegensatz zu den anderen Parteien auf eine Gesinnungseinheit verzichtet. Dies ist das dynamische Bild: Die auf der Grundlage des Berufes oder der Klasse organisierten Gruppen des Volkes haben die rein politischen Organisationsformen überwältigt und drohen den Staat selbst auszuhöhlen oder in anarchischer Machtaushöhlung zu sprengen. August Winnig schrieb 1922: „Diese Entwicklung ist wahrscheinlich nicht erst das Ergebnis des Krieges, sondern war keimhaft schon vorher vorhanden. Doch ist sie durch den Krieg mächtig geworden. Der durch Verschuldung und Kontribution verarmte und an Autorität geschwächte Staat sieht sich einer finanziell starken Wirtschaft und einer nach ihren sozialen Funktionen organisierten Bevölkerung gegenüber. Seine Herrschaft über beide schwindet dahin. Immer mehr gehen die eigentlichen sozialen, wirtschaftlichen Aufgaben auf diese Mächte über. Was diese Mächte an Einfluß gewinnen, verliert der Staat. Der Schwerpunkt der nationalen Kraft und der Sitz der nationalen Initiative verlegt sich von der staatlichen Organisation in diese wirtschaftlichen und sozialen Verbindungen, und es deutet sich eine Entwicklung an, an deren Ende eine sich selbst verwaltende, nach sozialen und wirtschaftlichen Funktionen gegliederte Volksgemeinschaft steht und der Staat nur noch gewisse polizeiliche Aufgaben hat[98])." Mit diesen letzteren Sätzen ist gewissermaßen das statische Bild gegeben. Wenn wir bisher festgestellt haben: auf diesem und jenem Gebiet des öffentlichen Lebens betätigen sich Berufs- und Interessenverbände, so bedeutet dies weiter nichts als die rechtliche Fixierung der eroberten Machtstellung, die Legalisierung einer einmal erreichten Position — gegenüber den eben dargestellten „illegalen" Einwirkungen auf den Staat durch die politischen Parteien, durch Presse und öffentliche Meinung.

D. Kritik der bestehenden Verfassung und der Verfassungszustände

Eine Grundlegung zu solcher Kritik ist teilweise bereits im Vorangegangenen gegeben. Zuvor sei aber noch etwas anderes bemerkt. Wir sind heute durch die übliche, „rein juristische" Betrachtungsweise der Staatsrechtswissenschaft zu sehr gewohnt, alle Verfassung und verfassungsrechtlichen Zustände allein aus der geschriebenen

[97]) A. Weber: a. a. O. S. 145.

[98]) August Winnig: Zitat aus Brauweiler „Berufsstand und Staat", S. 157.

Verfassungsurkunde erfassen zu können. In Wirklichkeit gibt dies, besonders für unsere deutschen Verhältnisse, ein ganz falsches Bild. Es ist dieselbe Meinung, die auch die Verfassungstheoretiker von Weimar beherrschte, zu glauben, daß man eine Verfassung nach einer Ideologie konstruieren könne, die dann die Kräfte wachrufen werde, sie mit Leben zu erfüllen. Eine solche Verfassung wird ewig ein totes Stück Papier bleiben, und Kräfte, sie lebendig zu machen, wird eine pergamentene Urkunde nimmer wecken. Der Sinn einer geschriebenen Verfassung ist ein ganz anderer. Es ist unmöglich, Verfassung mit Verfassungsgesetz, mit Verfassungsurkunde gleichzustellen. „Verfassung ist die Gesamtordnung der politischen Kräfte in einem Staate in ihrem Verhältnis zueinander; Gemeindeverfassung, Wehrverfassung, die Verhältnisse des Beamtentums gehören ebensogut dazu, wie die Normen für die Bildung des höchsten Staatswillens und die Gesetzgebung. Auch das Parteiwesen gehört dazu, wenngleich die Verfassungsurkunden auch dies zu übersehen pflegen. Die andere Irrung äußert sich auf dem Gebiete der praktischen Politik: anstatt im „Verfassungsgesetz die vorhandene Ordnung der politischen Kräfte festzustellen, glaubt man eine gewünschte Ordnung schaffen zu können und ihr dadurch Wirklichkeit zu geben, daß sie in Paragraphen formuliert wird)[99])". Die individualistische Auffassung des Staates ist einfach unhaltbar geworden, und die Verschleierung der Tatsache, daß sich zwischen das Individuum und den Staat neue Organisationsformen wie Zwischengewalten eingeschoben haben, kann nur zu einer weiteren Verfälschung und Verderbung des politischen Lebens führen, indes der Staat selbst von den eigentlichen gesellschaftlichen politischen Mächten tatsächlich ausgehöhlt wird.

Durch diesen Umstand mit bedingt, durch die Folgen der Revolution und der Niederlage verstärkt und durch das parlamentarische System gewissermaßen verewigt, erscheint — neben der Inkongruenz der tatsächlichen und der rechtlich befugten Träger des

[99]) Brauweiler: Berufsstand und Staat, S. 75. Siehe auch Wittmayer: Die Weimarer Reichsverfassung, Tübingen 1922. Man muß schon sehr sorgsam in der ganzen Verfassungsliteratur Umschau halten, um die Beachtung dieses Auseinanderklaffens zwischen Verfassungsurkunde und Verfassungswirklichkeit zu finden. Am besten immer noch Erich Kaufmann: „Die Regierungsbildung in Preußen und im Reiche" in „Die Westmark", 1921, Jg. 1, und Smend: „Die politische Gewalt im Verfassungsstaat und das Problem der Staatsform" in „Festgabe für W. Kahl", 1923. Schmettow unternimmt in seiner Schrift „Demokratie und Verfassungsreform" eine Kritik der Verfassungszustände im Hinblick auf die Willensbildung von der Seite einer wesenhaft bestimmten Demokratie her. Demokratie ist für ihn dann vorhanden, wenn alle in einem Volke angelegten geistigen und materiellen Kräfte einen vollkommenen Ausdruck im Staate, vornehmlich in der staatlichen Willensbildung finden. Demokratie ist für ihn jeweils höchste Anteilnahme des Volkes an seinem Geschick. Eine Nachprüfung der Verfassung an Hand dieser Maßstäbe ergibt, daß zwei wesentliche Kräfte unseres Volkes in ihr einen völlig ungenügenden Ausdruck finden. Es sind dies die stammesmäßig angelegten Kräfte des Föderalismus und die ganze Sphäre der wirtschaftlichen Angelegenheiten. Sie zu gebührender Geltung zu bringen, schlägt Schmettow ein gemeinsames Vertretungsorgan vor, das als eine zweite Kammer gleichberechtigt neben den Reichstag treten soll.

Staates — die schwache und schwankende Regierung als zweiter Ansatzpunkt unserer Kritik. Es kann kein Zweifel sein, daß auch für einen demokratischen Staat eine relativ stabile und mit genügend eigener Bewegungsfreiheit ausgestattete Regierung eine Notwendigkeit ist. Daß sie es nicht ist, daran ist letzten Endes auch ein Denkfehler seiner Konstrukteure schuld, und zwar ist dies eine verhängnisvolle Auswirkung des Rechtspositivismus. Mit dem Rechtspositivismus wird nämlich immer der Hauptnachdruck auf den Staat als Gesetzgebungsmaschine gelegt, und damit die Gesetzgebung als die wichtigste und höchste Funktion des Staatslebens betrachtet. Die Regierung und ihre Ausgestaltung wird dagegen völlig vernachlässigt und durch das Mittel der Gesetzgebungskompetenz die gesamte Exekutive in unerträgliche Abhängigkeit von der Legislative gebracht. Die Folgen sind bekannt: Der Staat besitzt nicht mehr die Kraft, die auseinanderstrebenden Gruppen in sich zusammenzufassen und ihrem anarchischen Kampfe untereinander zu begegnen. Aber nicht allein die Macht fehlt ihm hierzu, sondern auch die Eignung. Denn er ist ohne die erforderliche Autorität. Er wird nicht mehr als das gegebene Haupt angesehen, das berufen ist, über die Glieder zu herrschen, sondern als eine fremde Macht, deren Zwang als die Machtauswirkung einer wirklichkeitsfremden Bürokratie, vornehmlich aber bestimmter wirtschaftlicher oder sozialer Gruppen erscheint. Man kann sagen: Fast jede Herrschaft ist heute Diktatur, und zwar Klassendiktatur.

Diese Wandlung der Demokratie zum ersten Male näher aufgezeigt und den Versuch, sie begrifflich zu erfassen, gemacht zu haben, ist das Verdienst der kleinen Schrift von Heinz Marr: Klasse und Partei in der modernen Demokratie (Frankfurter Gelehrte Reden und Abhandlungen 1925). Ihr Ergebnis ist eine Bestätigung dessen, was wir schon feststellten, nur eben von einer etwas anderen Seite her. Der alte echte Parlamentarismus mit seinem Glauben an die schöpferische Kraft der Diskussion, des freien Spiels der Meinungen, mit seiner Metaphysik des Zweiparteiensystems und mit seinem Glauben an die aller Schöpfung innewohnende Harmonie ist erledigt. An seine Stelle ist die moderne Form der Demokratie getreten mit ihrer Fiktion eines im tiefsten einheitlichen Volkswillens. Und diesem Volkswillen hat der Gesetzeswille zu entsprechen. Wie dies geschieht, ist Sache des Verfahrens. Es kann sein durch Diktatur, durch Monarchie oder durch Republik. Sie können sämtlich demokratisch oder undemokratisch sein. Dieser Wille wird aber jetzt nicht mehr durch das jeweils aus fluktuierenden Meinungen sich bildende Kräftespiel der Parteien festgestellt, sondern durch organisierte Klassen, die durch gemeinsame Interessen zusammengehalten werden und die weniger mit den alten Mitteln der Ueberzeugungskunst als mit den Mitteln des gewaltsamen Kampfes sich bekämpfen. Daher ist heute jede Staatsherrschaft — Absolutismus der herrschenden Klasse, Klassendiktatur. (Zu ähnlichen Ergebnissen kommt auch Smend: a. a. O.) Schon der hieraus entstehende Kampf um die Herrschaft über den Staat gefährdet sein Gefüge dauernd. Wesentlicher für uns ist die andere hieraus entstehende Folge. Der Staat wird unfähig, seiner eigentlichen Aufgabe nachzukommen. Denn noch immer ist es

„ . . . Aufgabe des Staates, über den gesellschaftlichen Gruppen zu stehen und einen Ausgleich aller gegeneinander wirkenden Kräfte immer wieder zu versuchen[100])". Er soll die gesellschaftlichen Mächte beherrschen und die auseinanderstrebenden Volksglieder zu einer Einheit zusammenschließen. Der Parlamentarismus aber „ . . . macht die Regierung zum Spielball des Reichstages und verhindert sie, selbst wenn sie es wollte, an einer über den Parteien stehenden Staatsleitung[101])". Das ist die gegenwärtige Situation: Der Staat vermag die in Gruppen gegliederte Gesellschaft nicht mehr zu einer starken Einheit zusammenzufassen. Ein starker Staat ist aber dringender als je die Losung der Stunde. Bringen wir die Frage auf eine Formel: Wie muß der Staat beschaffen sein, um als Haupt seine Glieder untereinander und auf sich hingerichtet zu einem gerundeten Ganzen, zu einer lebendigen Einheit verbinden zu können? Es ist das Problem der Gestaltung des Staates als Haupt[102]).

E. Die Gestaltungsprobleme des Staates

I. Die Gestaltung des Staates als Haupt

Dies zu erreichen, ist mit einem Worte gesagt: Der Staat muß in seiner Leitung unabhängig sein. Das Problem einer unabhängigen Staatsführung ist seiner Dringlichkeit entsprechend denn auch neben dem föderalistischen als die zentrale Frage unseres ganzen Verfassungslebens betrachtet worden, und je deutlicher sich die Mißstände dieses Verfassungsfehlers auswirkten, desto eingehender hat man Versuche zu seiner Lösung ausgedacht. Wir können über die verschiedenen Möglichkeiten und Vorschläge hinweggehen. Für die Entwicklung des Verfassungslebens selbst sei zunächst festgestellt, daß es in seinem natürlichen Fortschreiten bereits von selbst dahin geführt hat, daß allen Verfassungsparagraphen zum Trotz sich eine gewisse Unabhängigkeit der Regierung herausgebildet hat. Möglich ist dies aber nur dadurch gewesen, daß der Reichstag in seiner übergroßen Zersplitterung sich selbst gelähmt hat, so daß er von seiner großen Machtfülle keinen vollständigen Gebrauch machen konnte. Auch die Stellung des Reichspräsidenten hat sich kraftvoller entwickelt, als man vorausgesehen. Wieder zum Teil dadurch bedingt, daß besonders in bewegten Zeiten der Reichstag durch seine Schwerfälligkeit als Gesetzgeber ausschied und seine Rechte gewissermaßen auf den Reichspräsidenten über-

[100]) Stier-Somlo: Deutsches Reichs- und Landesstaatsrecht, Bd. I, S. 79.

[101]) Stier-Somlo: Die Lehre von der Gewaltenteilung usw., Zschr. f. d. ges. Staatsw., 1922/23, Jg. 77.

[102]) Herrfahrdt kennzeichnet diesen Zustand einmal folgendermaßen: Einzelne Gruppen stehen sich mit selbständiger Machtentfaltung innerhalb des Staates gegenüber und versuchen, im Wege des Verhandelns und des zeitweiligen Kampfes sich einen möglichst großen Einfluß im Staate zu verschaffen. Dem modernen Staat war dieser Zustand bisher unbekannt; er war nicht auf ihn zugeschnitten und zeigt sich ihm deshalb heute nicht gewachsen. Insbesondere die demokratisch-parlamentarische Staatsform rechnete mit den unorganisiert nebeneinanderstehenden einzelnen, von denen die Mehrheit imstande sei, die Minderheit zu beherrschen. Den organisierten Klassen- und Wirtschaftsgruppen gegenüber aber versagt das Mehrheitsprinzip. (Problem der berufsständischen Vertretung, S. 110.)

gingen. Wir sehen also hier eine Korrektur, die die Notwendigkeiten des politischen Lebens von selbst sich erzwungen haben. Darüber hinaus wird aber eine weitere gesetzlich festgelegte Verselbständigung der Regierungsorgane notwendig sein, und dies wird ja auch weithin gefordert. Möglichkeiten hierzu brauchen wir nicht im einzelnen darzulegen. Zwei verschiedene seien nur genannt. Entweder man schafft ein gleichwertiges Gegengewicht gegen den Reichstag nach dem Vorbild des englischen Oberhauses oder des amerikanischen Senates, oder aber man führt nach dem Vorbilde der Republik der Vereinigten Staaten eine radikale Gewaltentrennung durch. Dieselben Zwecke verfolgen auch alle die Vorschläge, die von Verfechtern berufsständischer Gedankengänge gemacht werden: Trennung der rein politischen und rein wirtschaftlichen Interessenvertretung in zwei einander gleichgeordneten Parlamenten. Dadurch werde eine Entökonomisierung der Parteien erreicht und diese so wieder fähig gemacht, einem rein politischen Wollen Ausdruck zu geben. Das würde also ein Zurückholen der alten parlamentarischen Zustände des liberalen Zeitalters bedeuten. Es ist sehr fraglich, ob eine solche Befreiung der Parteien von materiellen Interessen noch oder überhaupt jemals völlig zu erreichen ist. Wir möchten einer Beobachtung mehr Zukunftsmöglichkeiten schenken, die auf bestimmte Wandlungen in der Volksseele hinweist. Martin Spahn macht aufmerksam auf die große Bedeutung, die heute der Schiedsspruch, die Schiedsgerichtsbarkeit in unserem Wirtschafts- und Sozialleben gewonnen haben[102]). Nicht nur ist zu bemerken, „daß die Schiedsgerichtsbarkeit . . . eine eigene Technik entwickelt, in den Schlichtern auch ein eigener Schlag Menschen heranwuchs, um sie zu handhaben, Beamte, die sich von der bürokratischen Enge und Befangenheit befreiten, Männer, die in den Gesichtskreis der Wirtschaft hinübertraten, in deren Denkart sich eingewöhnten, ohne doch die Grundeigenschaften des deutschen Beamtentums, seine Sachlichkeit und Unparteilichkeit, einzubüßen". Sondern: Hier wird überall die alte deutsche Vorstellung wieder wach, daß der Staat der oberste Schiedsrichter sei, die von der allgemeinen Achtung getragene Instanz, die nach Anhörung der verschiedenen Gründe die Entscheidung zu treffen habe. „So ist es alter deutscher Brauch." Wir können diesen Beobachtungen aus den Erfahrungen eigener Studien heraus nur zustimmen. Grundsätzlich ist hierzu auch zu sagen, daß eine Verfassung, die sich von starken Strömungen in der Volksseele getragen weiß, jeder anderen überlegen ist. In der ganzen Bedrohlichkeit der heraufziehenden Klassendemokratie ist dies daher einer der wenigen Lichtpunkte, die noch Hoffnung auf eine gesündere Staatsumwandlung bieten, und denen man daher größere Beachtung schenken sollte.

Mit der Herstellung einer unabhängigen Regierung ist es aber allein noch nicht getan. Wir wenden uns daher dem zweiten Staatsgestaltungsproblem zu, wie die Gesamtverfassung des Staates, wie der Staat in seinem gesellschaftlichen Aufbau beschaffen sein müsse, so daß die Staatsverfassung auch einen wahrhaften Ausdruck für die tatsächlich wirkenden politischen Kräfte bildet.

[102]) „Die Tat", 1925, Sonderheft: „Der berufsständische Gedanke."

II. Der Staat in seinem gesellschaftlichen Aufbau

(Die Gestaltung der Stände als Glieder des Staates)

Wir brauchen hier nur an früher Gesagtes anzuknüpfen. Der alte Individualismus ist tot. Nicht allein geistig, auch in der gesellschaftlichen Wirklichkeit. Die Vorstellung des Volkes als einer gleichförmigen Masse von Individuen, die Doktrin vom Normalstaatsbürger ist unhaltbar geworden. Die atomisierte Gesellschaft hat sich wieder in großen Verbänden verfestigt, die gewissermaßen als „Zwischengewalten" sich innerhalb des Staates aufgerichtet haben[104]). Auf dem schuttbedeckten Bauplatze, den der Individualismus nach der Zertrümmerung der alten Ordnungen zurückgelassen hatte, sprießen wieder neue Gemeinsamkeiten auf. Kjellén sieht in diesen sozialen Gruppen des Vereinswesens einen neuen Typus der Gesellschaft emporsteigen, „die Gruppengesellschaft, die sich von der Zusammenschließung der körperlich Arbeitenden zu einer der Arbeitgeber und der freien Berufe aller Arten und Grade auswächst und das Ziel anstrebt, daß alle natürlichen Interessengruppen der Gesellschaft sowohl Organisation finden, als auch den ihnen in der Kulturarbeit gebührenden Platz erhalten[105])". An anderer Stelle (S. 178) sagt er: „Wir stehen in dem Wellental einer ausgeglichenen sozialen Hochflut und haben ein neues Anschwellen zu erwarten, dessen Gipfel uns eine neue organische Gesellschaftsform und ein neues Prinzip geben wird." Damit wird aber die ganze Trennung zwischen Staat und Gesellschaft, wie sie Lorenz v. Stein entwickelte, hinfällig. Sie ist tatsächlich unhaltbar geworden (womit noch nicht gesagt sein soll, daß sie zu ihrer Zeit keine Gültigkeit beanspruchen konnte). Kjellén wendet sich mit Schärfe gegen die Auffassung Lorenz v. Steins. Die Gesellschaft könne nicht ein vom Staatlichen getrenntes Eigenleben führen, sondern sie habe ganz im Gegenteil die Grundlage des Staates zu sein, das Rohmaterial, aus dem er aufgebaut werde. „Das ganze Diskussionsthema „Staat und Gesellschaft" ruht ja auf der Voraussetzung eines Gegensatzverhältnisses, bei dem der Staat vorzugsweise die Rechtsgesellschaft ist . . . Wir könen nicht länger bei dem Gegensatz „Staat — Gesellschaft" stehen bleiben, nachdem die Zeit und das Leben selbst ihn haben veralten lassen; wir müssen für die Staatswissenschaft einen Ausgangspunkt suchen, wo diese „Gesellschaft" auch als ein Inhalt des Staats, und ein neues Element seines Wesens neben dem Recht dasteht. „Gesellschaft" ist „das Volk in seinen natürlich und kulturell ausgebildeten Abteilungen" und „der Staat sucht sich eine natürliche Gesellschaft als Grundlage, die eine Ergänzung des Naturgebiets, der Nation und des autarchischen Haushalts ist". Dasselbe meint O. Spann, wenn er den Staat als „Ausdruck der Vergemeinschaftung" bezeichnet. „Als „Ausdruck" der Gemeinschaft hat man Staat und menschliche Gesellschaft von jeher gleichgesetzt. So haben Platon und Aristoteles, so haben Fichte, Schelling, Schleiermacher, Hegel vom Staate meistens im Sinne der Gesamtheit menschlicher Gemeinschaften

[104]) Hierauf macht auch Carl Schmitt in seinem Buch über die Diktatur aufmerksam.

[105]) Rudolf Kjellén: Der Staat als Lebensform, S. 2, 12, 82.

und Genossenschaften gesprochen. Insofern mit vollem Recht, als die ideelle Gesamtheit aller veranstaltenden Tätigkeit überall nur Teil des Lebens selber sein kann, dessen unmittelbarer Ausdruck sein muß. Begrifflich ist die Trennung von der Gesellschaft allerdings notwendig[106])."

Die Aufgabe des Staates besteht also jeweils in der Integrierung, in der wirksamen Zusammenfassung der differenzierten Vielheiten zu einer geschlossenen Einheit. Oder wie von Anhängern berufsständischer Gedanken gesagt wird, es gilt „die Eingliederung der schaffenden Stände in den Staat[107])". War obige Forderung eine formale — Einheit von Staat und Gesellschaft —, so ist dies gewissermaßen die inhaltliche Bestimmung, zugleich aber auch eine Zielsetzung, die jeder anerkennen wird, der in der anarchischen Machtauswirkung der wirtschaftlichen Gruppen eine der größten zu bannenden Gefahren unseres Staates sieht. Wie wir zu dem Begriff des Standes gelangen, wird folgende soziologische Untersuchung zeigen.

Die Soziologie pflegt die gesellschaftliche Gruppenbildung in Stände und in Klassen zu scheiden, und demgemäß auch die aus beiden entsprossenen Organisationen in solche von ständischem und in solche von klassenmäßigem Gepräge. Sombart bezeichnet Stände als „auf Lebensgemeinschaft beruhende, in ein Gemeinwesen organisch eingegliederte Großverbände. Klassen sind: durch gemeinsame Interessen an einem Wirtschaftssystem äußerlich zusammengehaltene, in ein Gemeinwesen mechanisch eingefügte individualistische Großverbände[108])". Brauweiler fügt zu diesem Unterscheidungsmerkmal noch ein anderes hinzu. Ihm ist kennzeichnend: Der Stand ist Leistungsgemeinschaft, die Klasse ist eine Gruppe, die durch die Gemeinsamkeit ihrer Ansprüche oder Interessen zusammengeschlossen ist. „Der Stand will leisten, die Klasse beschränkt sich darauf, Ansprüche zu erheben[109])." Nun ist kein Zweifel, daß auch unsere auf beruflicher Gliederung aufgebauten Verbände zweckrationale Großorganisationen sind, die auf der Gemeinsamkeit ihrer Interessen beruhen und die ganz im Gegensatz zu den organischen Ständen des Mittelalters „gesellschaftliche" Formationen, nicht „Gemeinschaften" sind — um diese Kategorien von Tönnies hier anzuwenden. Sehen wir hier einmal von diesem Problem des „Standes in soziologischem Sinne" ab, so ist doch festzustellen, daß trotz der individualistischen Großverbände mit ihrem klassenmäßigen Habitus die natürliche Gliederung des Volkes in Berufszweige vorhanden ist, und daß in einzelnen von ihnen, etwa

[106]) O. Spann: Gesellschaftslehre, S. 189.

[107]) Herrfahrdt: a. a. O. S. 84. Derselbe schreibt ebenda S. 110: Jetzt ergibt sich . . . die Aufgabe, die Berufsverbände als Träger gesellschaftlicher Macht in solcher Weise in den Staat einzuordnen, daß sie in ihrem eigenen Interesse die Mitarbeit am Staat der anarchischen Machtauswirkung vorziehen müssen.

[108]) Sombart: Der moderne Kapitalismus, 2. Aufl., 1917, Bd. 2, S. 1091 ff.

[109]) Näheres hierzu bei Brauweiler: Berufsstand und Staat, S. 20 ff., und bei Max Weber: Grundriß der Sozialökonomik, Abt. III, S. 177 ff., 631 ff.

in der Landwirtschaft[110]), auch im Handwerk[111]), das Standesbewußtsein, das alle Selbständigen und Abhängigen umschließt, entweder noch immer lebt oder wieder zu neuem Leben erwacht ist. Brauweiler stellt darum ganz mit Recht die rhetorisch klingende Frage: „Wenn also die Entwicklung wirklich zu einer neuen festen Gliederung der Gesellschaft in Lebens- und Leistungsgemeinschaften drängt, soll es dann nicht berechtigt sein, diese neuen Lebens- und Leistungsgemeinschaften als Stände, die neuen Stände einer neuen ständischen Gliederung und Ordnung zu bezeichnen? Es werden nicht die mittelalterlichen Stände und Geburtsstände sein, aber es werden die mit dem Prinzip der Rechtsgleichheit übereinstimmenden Berufsstände, Leistungsgemeinschaften der Berufsarbeit, sein können[112])." Stände bedürfen aber, um ihr ganzes Wesen ausfüllen zu können, der „ständischen Gliederung und Ordnung", das ist der Gliederung der Gesellschaft in Stände und der Einbettung der so gegliederten Gesellschaft in den Staat. Fehlt dieses, so fehlt dem Stande die Vollendung seines Wesens. Erst die politische Funktion, das politische Recht macht den Stand zu einem wirklich vollkommenen. Damit erhebt sich das Problem des „Standes im politischen Sinne", und mit diesem haben wir es im folgenden zu tun. Formulieren wir die Frage folgendermaßen: Wie müssen diese Stände beschaffen sein, um unter Erhaltung ihres Eigenwertes und Eigenlebens sich dem Staate einfügen zu können? Es ist das Problem der Gestaltung der Stände als Glieder des Staates. Ganz allgemein ist hierzu zu sagen: Zwischen Haupt und Gliedern, zwischen Staat und Ständen, müssen Beziehungen hergestellt werden, Beziehungen, die ein Gefühl des lebensvollen Ineinandergreifens darstellen und die geeignet sind, das seelische Verhältnis zwischen beiden zu einem das staatliche Gefüge tragenden zu gestalten. Der Staat muß die Fähigkeit besitzen, die Eigenart und Lage der Stände richtig zu erfassen, um hiernach sie lenken und zwischen ihnen vermitteln zu können. Der Stand muß das richtige Gefühl seiner Eigenschaft als Glied besitzen, er muß wissen, daß er ohne das Ganze nichts Vollkommenes ist und in seiner Gliedhaftigkeit abhängt von der Totalität des Staates, um sich in das Gefüge des Staatskörpers einordnen zu können, ein Gefühl, das wir mit Kjellén als „Sozialität" bezeichnen möchten.

Solche Beziehungen zwischen Ständen und Staat müssen wie zwischen allen menschlichen Verbänden gegründet sein auf Rechte und Pflichten, Rechte und Pflichten der Stände gegenüber dem Staat und umgekehrt. Das heißt: Die Sphäre des öffentlichen, staatlichen Lebens darf nicht allein beherrscht werden vom Staate, sondern sie muß in die Tätigkeitsgebiete geteilt werden, die dem Staate eigentümlich und seinem Wesen entsprechend sind, und in solche, die von unter ihm stehenden Organisationen, von den poli-

[110]) Vgl. hierzu Claus v. Eickstedt: Wiederaufbau und wirtschaftsfriedliches Prinzip, 1923, weiter seine Schrift: „Wahre Arbeitsgemeinschaft auf dem Lande" und den Aufsatz: „Die Landwirtschaft als Berufsstand" in „Die Tat", 1925, Heft 7.

[111]) Hierzu Lübbering: Selbstverwaltung im Handwerk; derselbe: Berufsständische Gemeinschaftsarbeit.

[112]) Brauweiler: Berufsstand und Staat, S. 27.

tischen Ständen verwaltet werden. Die Stände, denen ein Eigenwert und ein Eigenleben zukommt, müssen einen eigenen Tätigkeitsbereich besitzen, um diesen Wert selbst zu erfahren und in der eigenen Betätigung den Wert der Zugehörigkeit zu einem großen Ganzen, das dieses Eigenleben schützt und wahrt, zu fühlen. „Die Aufgabe der Gesamtperson beginnt prinzipiell erst da, wo es sich darum handelt, die Wachstums- und Wohlfahrtswerte der besonderen, ihr unterstehenden Lebensgemeinschaften in der Idee eines Gesamtwachstums und einer Gesamtwohlfahrt (als den „ihres" Leibes) auszugleichen. Dieser Satz begründet ein allgemeines Prinzip der Selbstverwaltung der Lebensgemeinschaften über die in ihrem Raum befindlichen gesellschaftlichen Gegensätze[113])." Es ist dasselbe Problem, das Wolzendorff in seiner Skizze „Der reine Staat" aufgerollt hat und das von Gierke als das Problem der „Verteilung der Funktion des Gemeinlebens zwischen Gesamtheit und Häuptern[114])" bezeichnet wird. Wolzendorff nennt es den Widerstreit zwischen „Freiheit und Staatlichkeit" und führt hierzu aus: „Die letzte Epoche glaubte das Problem „Freiheit und Staatlichkeit" gelöst durch Schaffung eines Systems politischer und rechtlicher Institutionen, die dem menschlichen Individuum gaben einerseits einen Schutz vor willkürlichen Eingriffen der Organe der Staatsgewalt in seine „individuelle Freiheitssphäre", anderseits die Möglichkeit der Einwirkung auf die Staatsgewalt (politische Rechte). Jetzt regt sich der Gedanke, daß bei dem wesentlich formalen Charakter des Staates damit für die materielle Freiheit des menschlichen Individuums noch nicht die genügende Sicherheit gewonnen ist, da durch das Zwischenspiel rechtlich nicht faßbarer, außerhalb des interesse status publici stehender Kräfte der Mechanismus des Staates zu Auswirkungen gedrängt werden kann, die die Lebenszwecke seiner Institution ersticken und ertöten. Das hat dann den weiteren Gedanken erzeugt, daß einerseits die zu solchem Zwischenspiel im staatlichen Apparat neigenden sozialen Kräfte und Funktionen ihr Gebiet eigener organisatorischer Auswirkung außerhalb des Staates und frei von seiner Machteinwirkung haben müssen, anderseits aber auch der staatliche Apparat des interesse status publici freibleiben und freierhalten werden muß von dem Hineinspielen jener. Das Staatsproblem ist daher nicht mehr in erster Linie das der Grenzen zwischen der Staatsmacht und der individuellen Freiheitssphäre seiner Bürger, sondern das der Grenzen zwischen den *sozialen Funktionsgebieten des Staates und nichtstaatlicher Organisationen.* Das Staatsproblem ist also das der Bestimmung des wesenseigenen Funktionsgebietes des Staates, des reinen Staates" (a. a. O. S. 12).

Damit haben wir die grundsätzlichen Gesichtspunkte für das Verhältnis von Stand und Staat gefunden und wollen nun versuchen, aus der geschichtlichen Betrachtung und insbesondere aus der Entwicklung der letzten Jahre heraus Grundzüge für eine praktische Ausgestaltung dieses auf politischen Ständen fundamentierten Staates zu entwickeln. Dabei kann es sich naturgemäß — ebenso

[113]) Max Scheler: Der Formalismus in der Ethik und die materiale Wertethik, S. 567.

[114]) Gierke: Der germanische Staatsgedanke.

wie dies bei dem erst behandelten Gestaltungsproblem der Staatsführung der Fall war — nicht darum handeln, detaillierte Pläne auszuarbeiten, die ja doch Utopie bleiben würden. Wir werden immer nur ganz große Zielpunkte und Entwicklungslinien zeigen können.

Gehen wir dabei zunächst einmal von den politischen Forderungen aus, die von der berufsständischen Bewegung in den letzten Jahren ausgesprochen worden sind und die sich in vier Hauptpunkte zusammenfassen lassen:

a) Der Stand als Rechtsgemeinschaft.
b) Der Stand als wirtschaftlicher Selbstverwaltungskörper.
c) Der Stand als Leistungsgemeinschaft.
d) Berufsständische Vertretung.

Grundsätzlich ist zu bemerken, daß die Anhänger berufsständischer Ideen das Problem meist zu eng fassen. Es handelt sich um ein ganz allgemein korporatives Problem, wie es etwa Rubinstein in seiner geistvollen Deutung der Revolution: „Romantischer Sozialismus" aufgerollt hat und das von Boehm (a. a. O.) bezeichnet wird als der ewige Kampf zwischen zwei Urformen staatlichen Lebens: zwischen Staat im eigentlichen Sinne (obrigkeitliche Anstaltsgestaltung) und Gemeinwesen (korporative Genossenschaftlichkeit). Dies ist allerdings nicht so zu verstehen, als ob in den einzelnen geschichtlichen Epochen die eine oder andere Urform restlos herrsche, sondern es handelt sich immer um das Ueberwiegen einer von beiden. An dieser Stelle sei auch darauf hingewiesen, daß in der faschistischen Bewegung Italiens ganz ähnliche Bestrebungen zu sehen sind, daß diese italienischen Bemühungen auf die Schaffung eines korporativen Staates hinzielen.

a) Der Stand als Rechtsgemeinschaft

Die Grundlage des mittelalterlichen Standes bildete der Begriff des Standes als einer Rechtsgemeinschaft. Das gesamte politische Leben des deutschen Staates im Mittelalter, insbesondere das Verhältnis von Stand und Staat, war aufgebaut auf dem beide beherrschenden Rechtsgedanken. Inhaltlich besagte er, daß neben der unabhängigen staatlichen Gewalt eine ebenso ursprüngliche Freiheitssphäre, der Stände nämlich, anzuerkennen sei. Daraus folgte, daß der politische Stand ebenso wie der Staat eine eigene Rechtssphäre besaß, in der sie allein Recht setzten und Recht sprachen. Diese Macht der Rechtsetzung und Rechtsprechung kennzeichnete ganz besonders die Stellung des mittelalterlichen Standes. „Nach der deutschen Rechtsauffassung wurde das zwischen den Volksgenossen geltende Recht nicht von der staatlichen Gewalt gesetzt und gesprochen, sondern von den Volksgenossen, den Rechtsgenossen selbst . . . Die ersten Stände, die uns in der deutschen Geschichte entgegentreten, sind Verbände von Rechtsgenossen, von Rechtsetzungs- und Rechtsprechungsgemeinschaften. Die deutsche Staatsauffassung ist beherrscht von dem Gedanken der Hierarchie der Ordnungsgewalten. Die Staatsgewalt ist oberste Gewalt und zuständig für alle Aufgaben, die nur von der staatlichen Gemeinschaft gelöst werden können; unter ihr und ihr insoweit untergeordnet, als die größeren staatlichen Aufgaben es erheischen, im übrigen aber in eigener Rechtssphäre und selbständiger Ordnungs-

gewalt stehen niedere Gewalten, sog. Zwischengewalten[115])." (Von der französischen Staatsrechtslehre als „puissances intermédiaires" bezeichnet.) Othmar Spann nennt diese Gewalt die „Herrschaftsstellung im Staate", „der Stand umschließt innere Selbstbestimmung[116])".

Der moderne, absolute Staat ist völlig umgekehrt aufgebaut. Er vereint alle Rechtsschöpfung und Rechtsetzung in seiner Gewalt, und nur an einzelnen Stellen, von Fall zu Fall, entäußert er sich dieser Machtfülle und delegiert sie an nachgeordnete Verbände und Organe. Das kann sein an landschaftliche Verbände wie an Personalverbände, und mit den letzteren haben wir es hier zu tun. Obwohl diese — im Gegensatz zum mittelalterlichen Stand — damit kein ursprüngliches Recht zur Rechtschöpfung erhalten, hat doch diese Betätigung heute einen solchen Umfang bereits wieder angenommen, daß hierin ganz unverkennbar eine Wiederkehr des alten Standesrechts sich ankündigt. Der bedeutendste Akt einer solchen Rechtschöpfung durch dem Staate untergeordnete personale Verbände ist der Tarifvertrag. Schon vor dem Kriege in großem Maßstab als Form der Regelung von Arbeitsverhältnissen benützt, erhielt er doch erst durch die Vo. vom 23. 12. 18 — durch Art. 165 der Rv. dann bestätigt — seine staatliche Anerkennung als Quelle objektiven und zwingenden Arbeitsrechtes. Sinzheimer bezeichnet diese Rechtsschöpfung durch freie, gesellschaftliche Kräfte als die Verwirklichung der Idee von der „sozialen Selbstbestimmung im Recht[117])", die er schon 1916 als grundlegend für ein zu schaffendes Tarifvertragsrecht annahm. Auch der Entwurf eines neuen Arbeitstarifgesetzes im Reichsarbeitsblatt N. F. I, S. 491, hebt den Charakter des Tarifvertrages als Rechtsquelle deutlich hervor, indem er den normativen Gehalt als Tarifsatzung bezeichnet (§ 10 ff.). Neben dieser Rechtschöpfung, die sich aus der Praxis des sozialen Lebens entwickelt hat und die beweist, daß auch heute noch genügend rechtschöpferische Kräfte dort wirksam sind, findet eine solche in vom Gesetz geschaffenen Einrichtungen statt, besonders wichtig in den Selbstverwaltungskörpern der Gemeinwirtschaft. Ihre Verordnungen über die Richtlinien für die Regelung ihrer Wirtschaftszweige, vor allem aber ihre Preisfestsetzungen ergehen ja mit der Wirkung eines Gesetzes[118]).

Noch bedeutender als die Rechtschöpfung hat sich aber die Rechtsprechung durch gesellschaftliche Gruppen entwickelt. In den Schlichtungsausschüssen, den Arbeitsgerichten, im Reichswirtschafts-

[115]) Brauweiler: „Stand und Klasse" in „Die ständische Bewegung", Beilage zum „Gewissen", März 1923.

[116]) Spann: Der wahre Staat, S. 204.

[117]) Sinzheimer: Arbeitstarifgesetz, 1916.

[118]) Vgl. hierzu den Aufsatz von Louis Thal in Sombarts Archiv, 1924, Heft 2, über „Begriff und Wesen der gemeinwirtschaftlichen Rechtsordnung". Hieraus ist zu ersehen, daß in Rußland die im Zusammenhang mit der Gemeinwirtschaft aufgetretene neuartige Erscheinung der Rechtschöpfung durch Gemeinschaften innerhalb des Staates dieselben Schwierigkeiten wissenschaftlicher Konzipierung bereitet wie in Deutschland. Thal unterscheidet privates, öffentliches und Sozialrecht, wobei er unter letzterem „das Recht der Gemeinwirtschaft" versteht, das „durch organisierte gesellschaftliche Mächte im Staat" geschaffen wird.

und Kartellgericht, in den vielen Schiedsgerichten und Schlichtungsinstanzen, überall sitzen Laien über ihre Berufszugehörigen zu Gericht oder werden zur Urteilsfindung als Sachverständige herangezogen. Daß eine Leitung durch beamtete Richter stattfindet, wird auch in Zukunft unerläßlich sein, da bei der Kompliziertheit unserer sozialen und wirtschaftlichen Verhältnisse eine solche Hilfe unentbehrlich ist. Es scheint uns notwendig, diese Entwicklung des Rechtslebens — die übrigens aus inneren Triebkräften des sozialen Lebens zu verstehen ist und keineswegs als von einem einheitlichen Willen bewußt gewollt — einmal unter dem Gesichtspunkte des alten Standesrechts zu sehen. Es würde nun hier zu weit führen, auf die theoretischen und praktischen Schwierigkeiten bei einer vollen Wiederbelebung der alten Rechtsautonomie einzugehen. Zum Theoretischen ist zu sagen: Die Vorstellung, daß der Staat nicht völlig Herr über das Recht sei, führt sofort in Konflikt mit der so schwierigen Frage der Souveränität des Staates. Denn das Souveränitätsprinzip besagt ja mehr als den Gedanken der staatlichen Einheit und Zentralisation. Es besagt, daß der Staat Herr über das Recht ist oder wie Carl Schmitt es in seiner „Politischen Theologie" prägnant ausdrückt: „Souverän ist, wer über den Ausnahmezustand entscheidet." Wir weisen demgegenüber nur auf gegenteilige Ansichten hin, wie sie etwa von Gierke, Krabbe und Wolzendorff vertreten werden, denen die Vorstellung gemeinsam ist, daß auch der Staat der Idee des Rechtes unterworfen sei. In der Praxis wird diese Streitfrage vorläufig noch keine große Bedeutung gewinnen, da bei der heutigen Lage jede Verleihung der Befugnis zur Rechtsetzung und Rechtsprechung vom Staate delegiert werden wird. Wichtiger als dies erscheinen uns die Bestrebungen, den bisher herrschenden Rechtspositivismus durch eine Erneuerung naturrechtlicher Gedankengänge zu überwinden. Von hier aus wird versucht, den staatlichen Gesetzgebungsabsolutismus zurückzudrängen und die Vorstellung wieder zu wecken, daß sowohl dem einzelnen wie bestimmten innerstaatlichen Gemeinschaften Rechte eingeboren sind, die bereits vor allem Staatlichen bestanden haben und die der Gesetzgeber nicht verwischen kann. Damit würde ein ideeller Grund gelegt werden zu einer sich anbahnenden Rechtsautonomie[119]).

Zum Praktischen ist zu sagen: Der heute vor sich gehende Ausbau der Sondergerichtsbarkeit bedroht aufs schwerste die Einheit der Rechtspflege. Es kann nicht Aufgabe sein, für jeden einzelnen Streitfall ein Sondergericht zu schaffen. Nicht Sondergerichte, sondern Sonderrecht für die großen sozialen Gruppen ist notwendig. Da aber ein Abbau dieser Sonderrechtsetzung und -Rechtsprechung nicht erwartet werden kann, sondern beide offensichtlich in weiterer Ausdehnung begriffen sind, so ist ihre planmäßige Fortbildung unter einem einheitlichen Gesichtspunkte zu fordern. Dieser Gesichtspunkt kann nicht lediglich aus Zweckmäßigkeits-

[119]) Vgl. hierzu Viktor Cathrein: Naturrechtliche Strömungen in der Rechtsphilosophie der Gegenwart. Im „Archiv für Rechts- und Wirtschaftsphilosophie", Bd. 16, 1922/23. Ernst Landsberg: Zur ewigen Wiederkehr des Naturrechts, ebenda Bd. 18, Heft 3. Wolzendorff: Zur Psychologie des deutschen Staatsgedankens in „Zschr. f. Politik" 1919, S. 452; derselbe: Geist des Staatsrechts, 1920.

rücksichten geboren sein, sondern er muß von einer staatspolitischen Idee getragen werden: Verleihung der Rechtsautonomie an die natürlichen Glieder der Gesellschaft, an die werdenden Stände.

b) *Der Stand als wirtschaftlicher Selbstverwaltungskörper*

Wirtschaftliche Selbstverwaltung ist das zweite große Tätigkeitsgebiet der Stände gewesen, und sie ist heute zu neuem Leben erwacht vor allem in den öffentlich-rechtlichen Kammern und in den wirtschaftlichen Selbstverwaltungskörpern. Zweifellos bietet sie gerade heute ein überraschend weites und verantwortungsvolles Gebiet für die Tätigkeit der Berufsstände, wenn man nämlich unter dieser Selbstverwaltung nicht nur die Regelung untergeordneter Aufgaben — etwa des Lehrlingswesens durch die Innungen, des Fortbildungsschulwesens durch die Kammern usw. — rechnet, sondern in erster Linie hierunter die Ausübung staatlicher Ordnungsgewalt durch Organe der Wirtschaft versteht. Das heißt, daß die Ausführung der von der staatlichen Wirtschaftspolizei aufgestellten Grundsätze und Verordnungen zu einem erheblichen Teile den Organen der Wirtschaft selbst überlassen werden kann und daß hierdurch die Wahrung der gesamtnationalen Interessen an der Wirtschaft ihr selbst anvertraut wird. Gerade an diesem Punkte wird aber die Unzulänglichkeit aller großen Versuche auf diesem Gebiete klar; und ihre Mißerfolge, besonders evident in den wirtschaftlichen Selbstverwaltungskörpern, haben uns gegen alle diese Bestrebungen skeptisch gemacht. Der Grund dieses Scheiterns liegt sowohl in der Organisation dieser Einrichtungen, die auf dem so verderblich wirkenden Paritätsgedanken beruht[120]) und vor allem in der „privatistischen", noch völlig wirtschaftsindividualistischen Gesinnung der Wirtschafter selbst. Besonders wurde mit dem Worte der Gemeinwirtschaft von den Unternehmern stets die Vorstellung von Sozialisierung und Enteignung verbunden, und das Scheitern der gemeinwirtschaftlichen Organisationspläne ist zum großen Teil dem hierdurch hervorgerufenen Widerstand der Unternehmer zu verdanken. Inzwischen ist aber eine merkwürdige Wandlung in der Wirtschaft selbst zu beobachten, die zwangsläufig zur tatsächlichen Gemeinwirtschaft hinführt. Wer die Tendenzen zur horizontalen Vertrustung großer Industrien im Jahre 1925 verfolgt hat, wird uns zustimmen, daß diese in der Not geborenen Zusammenschlüsse nichts anderes darstellen als was die Gemeinwirtschaft wollte: Die gemeinsame Leitung eines Wirtschaftszweiges in korporativer Form unter Beachtung der privat- und auch volkswirtschaftlichen Interessen. (Wir erwähnen nur den chemischen Trust, den Zusammenschluß in der Petroleumindustrie, die werdenden Zusammenschlüsse in der Eisenindustrie, Tabakindustrie.) Grundsätzlich ist aber hierzu zu sagen: Solange nicht der gemeinwirt-

[120]) Schumacher sagt zu dieser Frage grundsätzlich in „Gegenwartsfragen des Sozialismus" (Schmollers Jahrb., Bd. 44): Organisieren heißt, Menschen unter einem Zweck so zusammenzufassen, daß sie dem Ganzen dienen, wenn sie ihre eigenen Interessen verfolgen . . . Es ist eine dilettantische Verkennung des Organisationsgedankens, Träger dauernder widerstreitender Interessen in eine Unternehmung gleichwertig zusammenzukoppeln und dann die Forderung aufzustellen, es müsse ein Solidaritätsgefühl entwickelt werden.

schaftliche Geist, der die Gilden und Stände des Mittelalters beseelte, den privatwirtschaftlichen überwiegt, ist eine Selbstherrlichkeit der Wirtschaft, wie sie mit einer mit staatlichen Machtbefugnissen ausgestatteten Gemeinwirtschaft gegeben ist, unmöglich. Ihn wieder zu erwecken, ist heute ein oft geäußertes Verlangen. Alle die werden sich aber täuschen, die einen solchen Gemeingeist allein von dem Wiedererwecken der Gemeinschaftsgesinnung, der Wiederbelebung der Standeskultur und dem Zusammenschluß von Ständen zu organischen Lebensgemeinschaften erhoffen. Ganz richtig betont demgegenüber Brauweiler, daß es auch im Mittelalter starken Zwanges bedurfte, um den Egoismus dem Gemeinschaftsleben unterzuordnen. Ein Mittel, diese Unterordnung zu erzwingen, bestand in der Gesamtverantwortung, die der Stand gegenüber der Gesamtheit hatte. „Die berufsständische Gemeinschaftsgesinnung der mittelalterlichen Zunft bewährte sich vor allem in der Pflicht der Gesamtverantwortung, die nicht nur sittliche, sondern auch rechtliche Pflicht war, die Gesamtverantwortung mußte übernommen und getragen werden. Aus der Gesamtverantwortung erwuchsen die Leistungen und die Rechte der Zunft[121])." Damit wären wir zum dritten Tätigkeitsgebiet des Standes gelangt, der aus öffentlichen Pflichten erwächst.

c) *Der Stand als Leistungsgemeinschaft*

Die Forderung, den Ständen bestimmte Pflichten aufzuerlegen, ist in den letzten Jahren oft genug erhoben worden. Vor allem sah man im Gedanken der Steuergemeinschaften, in denen die Stände zusammengeschlossen selbst die notwendigen Steuern aufbringen und eintreiben sollten, ein solches Mittel zur Verpflichtung. In der Tat war dies auch die eigentlichste Funktion des Standes im Mittelalter: Bewilligung und Aufbringung der Steuern. Es hat daher einen guten Sinn, wenn man heute die Steuergemeinschaft, in der das Wesen des Standes als einer Leistungsgemeinschaft am deutlichsten ausgeprägt ist, zur Grundlage alles ständischen Aufbaues machen will. Dabei sei an Bismarck erinnert, der nach dem Scheitern seines Volkswirtschaftsrates plante, die Berufsgenossenschaften der Unfallversicherung, also ebenfalls Leistungsgemeinschaften, zu ständischen Korporationen auszubauen, und auf diese Weise allmählich dem Staate wieder eine ständische Vertretung zu geben. Der Gedanke der Leistungsgemeinschaft hat bisher nur an einigen Stellen Verwirklichung gefunden. Es seien genannt die Gewerbesteuergesellschaften, die Zwangs- und Lieferungsverbände zur Ausführung des Friedensvertrages und die Lieferungsverbände des Reichssiedlungsgesetzes. Trotzdem ist der Gedanke der Leistungsgemeinschaft gerade in den letzten Jahren sehr lebendig gewesen. Das beweist die im Herbst 1921 geplante Kreditaktion der deutschen Wirtschaft, die eine Vereinigung der Wirtschaftsgruppen vorsah, um dem Reiche die zur Ausführung des Friedensvertrages nötigen Geldmittel zu verschaffen, das beweist nicht zuletzt die Wiederaufrichtung unserer Währung, die durch eine Gesamthaftung der Wirtschaftsstände ermöglicht wurde. Gerade die letztere Leistung bezeugt, daß der Gedanke der Leistungsgemeinschaft der

[121]) Brauweiler: Berufsstand und Staat, S. 193.

Berufstände — ebenso wie der Gedanke der wirtschaftlichen Selbstverwaltung — nicht der reinen Ideologie entspringt, die nur um der Idee willen eine Wiederbelebung ständischer Verfassung erstrebt. Sondern diese Vorschläge sind geboren aus der nüchternen Erkenntnis der Nöte unseres Staatswesens: Seine Belastung mit zu großen Aufgaben, seine übermäßige bürokratische Organisation, die dadurch bedingten übermäßigen Ausgaben, alle diese praktischen Erwägungen führen dazu, den Staat durch das Mittel der Steuergemeinschaften und der wirtschaftlichen Selbstverwaltung zu entlasten. Die Durchführung des ständischen Gedankens will dem Staate zur Gesundung verhelfen, ihn befreien von der Ueberbürde der Aufgaben und ihm dadurch seine notwendige Bewegungsfreiheit wiedergeben — eben vermittels des „politischen" Zieles: Eingliederung der Wirtschaftsstände als politische Stände in den Staat. In dieser Hinsicht ist beachtenswert der im Sommer des Jahres 1925 erfolgte Antrag der Zigarettenindustrie, sie aus steuerlichen Gründen zu einer Steuergemeinschaft zusammenzuschließen. Der Antrag scheiterte an dem Widerstand der Bürokratie, aber er ist doch symptomatisch dafür, daß bei der augenblicklichen ungeheuren Steuerlast ein Gewerbezweig selber den Vorschlag der Steuergemeinschaft macht, damit also beweist, daß der Gedanke der Steuergemeinschaft als ein Mittel zur Rettung in höchster Not, nicht als eine ideologische Utopie anzusehen ist.

d) *Berufsständische Vertretung*

Erst wenn dies geschehen ist, wenn wir politische Stände haben, die durch Rechte und vor allem durch Pflichten in den Staat eingegliedert sind, ist die Krönung des gesamten ständischen Aufbaus durch eine ständische Vertretung möglich. Eine solche Vertretung soll die gesamten Stände als die Glieder des Staates zusammenfassen und soll ihnen eine Stelle sein, an der sie ihre Rechte und Interessen gegenüber dem Staate zur Geltung bringen. Der Reichswirtschaftsrat, der für diese Funktion geschaffen war, ist, soweit man dies heute sehen kann, hauptsächlich deswegen gescheitert, weil eben die Vorbedingung, das Bestehen lebendiger Stände, noch nicht vorhanden war und weil er infolgedessen mehr als Wirtschaftsparlament aufgefaßt wurde, das in seiner Tätigkeit bald völlig der eines Parteiparlamentes glich. Eine ständische Vertretung darf nicht so sehr reine Interessenvertretung sein, sondern muß eine Zusammenfassung der Leistungsgemeinschaften des Staates darstellen. Eine ständische Vertretung kann nur auf einer Grundlage aufgebaut werden, die eine andere als die des demokratischen Repräsentativsystems ist. Ständische Vertretung ist immer Gruppenvertretung. Herrfahrdt macht darauf aufmerksam, daß ein solcher, neuer Begriff von Volksvertretung sich bei der öffentlich-rechtlichen Betätigung von Berufs- und Interessenverbänden herausbilde[122]). Bei dieser Mitwirkung handelt es sich ja gleichzeitig um Beratung der Behörden und um Interessenvertretung der verschiedenen Volksgruppen gegenüber dem Staate. Vergleicht man die hierbei sich ergebende Stellung der Vertreter

[122]) Herrfahrdt: „Berufsstände und Verwaltung" in „Die ständische Bewegung", Beilage Nr. 2 zum „Gewissen", 1924.

der Verbände mit derjenigen der Parlamentsmitglieder, so läßt sich folgendes feststellen: Die Parlamentsmitglieder sollen das ganze Volk darstellen und vertreten. Der in der französischen Revolution siegreiche Gedanke, daß in jedem einzelnen Abgeordneten die ganze Nation repräsentiert werde, und daß das Parlament gleichzeitig Volksregierung und Kontrolle an der Regierung darzustellen habe, ist auch in unsere neue Verfassung eingegangen. Dagegen erscheinen die Berufsvertreter als Repräsentanten ganz bestimmter Gruppen und Kreise, die ihre eigenen Rechte und Belange gegenüber dem Staate mit seinen Rechten und Interessen zu vertreten haben. So ist die Auffassung wenigstens in der Praxis. Herrfahrdt kommt daher zu dem Ergebnis, daß wir „in der Idee . . . also den Berufsvertreter als Träger eines Teilwillens und den Parlamentarier als Repräsentanten des Gesamtwillens gegenüberstellen". Damit scheint eine „Entmassung" des Volkes zu beginnen, eine Gestaltwerdung des atomisierten Volkes in lebendigen Teilganzen, in denen sich die Neugeburt eines „organischen Staates" ankündigt. (Ueber die Möglichkeiten der Stellung eines Berufsparlamentes zu einem politischen verweisen wir auf die einschlägige Literatur, besonders auf das Buch von Herrfahrdt über das Problem der berufsständischen Vertretung.)

S C H L U S S

Es würde eine bemerkliche Lücke in unseren Ausführungen entstehen, wollten wir nicht auch auf das soziologische Problem des Standes eingehen, wobei es sich aber nur um einen Ueberblick über dieses Problem handeln kann. Es ist kein Zweifel, daß die Tendenz unserer Zeit — auch wenn nach den Jahren der stärksten seelischen Erregtheit hier ein Abflauen zu bemerken ist — nach einer stärkeren Bindung des Individuums, nach Gemeinschaft geht. Nach den Jahrhunderten der stetigen und unaufhaltsamen Auflösung, die mit der Renaissance begann, steht der europäische Mensch vor den Trümmern einer sozialen Ordnung und versucht, sich darüber hinwegzuschwingen zu Lebensformen, die auf dauernderen Grundlagen aufgebaut sind als bisher — mit einem Wort gesagt: zur Lebensform der Gemeinschaft zurückzukehren. Grundformen solcher Gemeinschaft sind: Familie, Beruf, Nation. Nun haben wir es bisher mit einer anderen „gemeinschaftlichen" Organisationsform, und zwar mit einer „gemeinschaftlichen" Großgruppe zu tun gehabt, mit den Ständen. Wir können sie bezeichnen als organische Gebilde, die aus dem wirtschaftlichen Differenzierungsprozeß herauswachsen. Das heißt: Man muß einschränkend hinzufügen, sie beginnen heute wieder als Organisationsformen der Gemeinschaft sich zu bilden. Es sind Anzeichen dafür vorhanden, daß die wirtschaftliche Tätigkeit des Menschen, sein Beruf, die Grundlage für eine neue Gliederung in Ständen abgeben kann. Das ist das „berufsständische Problem".

Es ist dies ein Problem. Der Berufsstand ist noch keine Tatsache. Das liegt einmal an der Krisis, in der sich der Beruf als solcher befindet. Die Technisierung der Arbeit, ihre Mechanisierung und Vergeistung — Unterstellung des Arbeitsprozesses unter objektive, unabhängig vom Arbeitenden aufgestellte Normen — haben den Beruf zum bloßen Erwerb, zur Beschäftigung herabgedrückt. Von einer wirklichen Berufstätigkeit, in der der Mensch sich mit allen seinen Fähigkeiten auswirken, in der er sich ganz darstellen kann, ist heute weithin keine Rede mehr. Auf der anderen Seite ist die Differenzierung der Berufstätigen in „vertikale" Berufsgruppen — Landwirtschaft, Handel, Industrie, Verkehr, freie Berufe — tatsächlich wohl gegeben, und es wäre nichts natürlicher, als daß sie sich in großen Verbänden, die alle im selben Berufe Tätigen vom Unternehmer bis zum Handarbeiter umfassen, organisierten. Aber gerade die großen und im eigentlichen Sinne wirtschaftlichen Berufsstände sind durch die Klassenscheidung in Unternehmer und Abhängige zerschnitten, eine Scheidung, die sich gewissermaßen horizontal durch die vertikal gerichteten Stände hindurchlegt. Dies ist der zweite Anlaß für die Krisis des Berufes. Gleichzeitig tobt an diesen Schnitt- und Reibeflächen der erbitterte Klassenkampf, der soziale Kampf schlechthin.

Wie weit der Gedanke der Werkgemeinschaft und wie weit eine wahre Arbeitsgemeinschaft die soziale Kluft überbrücken und einem auf der Grundlage eines wahren Berufes beruhenden Berufsstand den Weg bahnen können, kann naturgemäß hier nicht beurteilt werden. Diese beiden Mittel seien nur unter den vornehmsten genannt.

Angesichts dieser Lage könnte nun all das, was wir über den politischen Stand ausgeführt haben, eine Utopie genannt werden. Bestehen doch, abgesehen von einigen landwirtschaftlichen Verbänden, wie dem Landbund, und einigen Organisationen des Handwerks, keine echt berufsständischen Verbände. Demgegenüber sei folgendes gesagt: Wir brauchen in unserer Notlage jede lebendige Kraft, vor allem die Kraft der ökonomischen Organisationen. Wir müssen diese in den Staat einbeziehen, damit sie ihm dienstbar gemacht werden und damit der Staat wieder Staat, d. h. Herr über sie wird. Die hierzu angegebenen Wege können naturgemäß nur ganz große Richtlinien sein, aber immerhin sind es Wege, die schon in der Entwicklung der letzten Jahre vorgezeichnet sind und von denen manche bereits mit großem Erfolge beschritten wurden. Weiterhin darf man das Mittel des „Formzwanges", das in unseren Vorschlägen gegeben ist, nicht unterschätzen. Eine Organisation, einmal gezwungen, sich mit Aufgaben des staatlichen Gemeinlebens zu befassen, wird durch diese Beschäftigung allein schon ein anderes Verhältnis zum Staate einnehmen und mit einem gewissen Verantwortungsgefühl erfüllt werden. Das gleiche gilt für die Annäherung von Arbeitnehmern und Arbeitgebern. Durch gemeinsame Pflichten und Rechte, durch gemeinsame Arbeit an öffentlichen Aufgaben ist eine gute Handhabe gegeben, sie zu nüchterner sachlicher Arbeit zusammenzuführen und in ihnen das Bewußtsein der gegenseitigen Verbundenheit im Berufe und im gesamten Volkskörper zu stärken.

Freilich ist damit das Problem des Standes im soziologischen Sinne für keine endgültige Lösung reif, es ist vielleicht auch nie lösbar. Trotzdem bleibt stets die Forderung bestehen, die vorhandenen gesellschaftlichen Spannungen stets auf das geringste Minimum zu reduzieren. Die Lösung dieser Aufgabe ist aber letzten Endes nicht von all den äußeren Mitteln abhängig, die wir hier vorzuzeichnen versuchten, sondern von der seelischen Grundhaltung des einzelnen Menschen. Es ist im letzten Verstande eine Frage der sittlichen Zielsetzung, des Willens zur Gemeinschaft und zum Staate.

A N H A N G

Materialsammlung aus der Rundfrage I 1961/21

Betr. Beteiligung von Berufs- und Interessenvertretungen an Aufgaben der Kommunalpolitik

Auf die Rundfrage an die Mitgliedsstädte über 50 000 E., ob dort bei Aufgaben der Stadtverwaltung irgendwelcher Art, namentlich auf dem Gebiete des Wohnungswesens und der Wohlfahrtspflege, Berufs- und Interessenvertretungen zur Mitwirkung herangezogen seien, gingen 62 Antworten ein, aus: Aachen, Altona, Augsburg, Barmen, Berlin, Beuthen (O.-S.), Bielefeld, Bonn, Brandenburg a. d. H., Braunschweig, Breslau, Chemnitz, Cottbus, Crefeld, Darmstadt, Dessau, Dortmund, Dresden, Duisburg, Düsseldorf, Elberfeld, Elbing, Essen, Flensburg, Frankfurt a. M., Frankfurt a. d. O., Gelsenkirchen, Gleiwitz, Görlitz, Hagen i. W., Halle a. d. S., Hamborn, Hamburg, Harburg a. d. E., Heidelberg, Hildesheim, Karlsruhe i. B., Kiel, Königsberg i. Pr., Liegnitz, Lübeck, Magdeburg, Mainz, Mannheim, Mülheim a. d. Ruhr, M.-Gladbach, Münster i. W., Oberhausen, Offenbach a. M., Pforzheim, Plauen i. V., Potsdam, Recklinghausen, Reutlingen, Rostock i. M., Saarbrücken, Solingen, Stuttgart, Trier, Wiesbaden, Würzburg und Zwickau.

Davon melden Fehlanzeige: *Cottbus, Crefeld, Gelsenkirchen, Mülheim a. d. Ruhr.*

Die Vertreter der Interessenverbände werden zum Teil direkt, zu Einzelaufgaben z. B. von den Wohnungs- oder Mieteinigungsämtern, herangezogen, zum größeren Teil sind sie Mitglieder von Deputationen und Kommissionen.

In *Aachen, Darmstadt* und *Magdeburg* haben die Interessenvertretungen ein Vorschlagsrecht, während die Wahl der vorgeschlagenen Vertreter durch das Stadtverordnetenkollegium bzw. durch den Magistrat erfolgt. Ebenso haben *Beuthen (O.-S.)* hinsichtlich des Berufsamts, *Bonn* hinsichtlich der Erwerbslosenfürsorge, *Chemnitz* und *Gleiwitz* hinsichtlich des Arbeitsmarktes und *Stuttgart* hinsichtlich der Jugendkommission Vorschlagsrechte. In den übrigen Städten entsenden die Organisationen selbstgewählte Vertreter in die Kommissionen bezw. zu Beratungen oder Besprechungen.

Frankfurt a. d. O. hat Bedenken getragen, einzelne Aufgabenkreise den Berufs- und Interessenvertretungen zur Entscheidung oder auch nur gutachtlichen Mitwirkung der Verteilung freigewordener Wohnungen gebildet worden. Diese Vereinigung hat sich gut bewährt.

Offenbach a. M. hat einen Stadtwirtschaftsrat gebildet, der die Berufs- und Interessenvertretungen planmäßig zu den wirtschaftlichen Aufgaben der Stadt heranzieht.

A. Wohnungswesen

Im Wohnungswesen ziehen Interessen- bzw. Berufsvertretungen heran: Aachen, Altona, Augsburg, Barmen, Berlin, Bielefeld, Bonn, Brandenburg a. d. H., Breslau, Chemnitz, Cottbus, Crefeld, Darmstadt, Dessau, Dresden, Duisburg, Düsseldorf, Elbing, Essen, Flensburg, Frankfurt a. M., Frankfurt a. d. O., Gelsenkirchen, Gleiwitz, Görlitz, Halle a. d. S., Hildesheim, Karlsruhe i. B., Kiel, Königsberg i. Pr., Liegnitz, Magdeburg, Mülheim a. d. Ruhr, M.-Gladbach, Münster i. W., Offenbach a. M., Pforzheim, Potsdam, Rostock i. M., Solingen, Würzburg, Zwickau und Reutlingen.

Abgelehnt haben eine Mitwirkung von Interessenvertretungen *im Wohnungswesen Dortmund* und *Mannheim*, und zwar Dortmund, „um den Kreis der Kommissionen nicht zu groß werden zu lassen". In Mannheim besteht die Wohnungskommission und ihre Unterkommission aus Vertretern der politischen Parteien; der Unterkommission gehört außerdem *zufolge Anordnung des Arbeitsministeriums* ein Vertreter der amtlichen Flüchtlingsfürsorge an.

Ebenfalls aus Mitgliedern der politischen Parteien besteht die Wohnungskommission in *Hagen*, während Interessentengruppen nicht vertreten sind.

Die *Heidelberger* Kommission setzt sich „außer aus Beamten des Wohnungsamtes aus den von den Parteien des Bürgerausschusses bestimmten Mitgliedern dieses Ausschusses" zusammen.

Die in der Hauptsache herangezogenen Interessenvertretungen sind Vermieter- und Mieterverbände, Gewerkschaften und sonstige Arbeitnehmerverbände, sowie Betriebsräte.

Handels- und Handwerkskammern sowie Arbeitgeberverbände werden meist zur Beurteilung der Notwendigkeit der Beschaffung gewerblicher Räume bzw. ihrer Freilassung von der Beschlagnahme herangezogen, die Flüchtlingsorganisationen und Kriegsbeschädigtenverbände zur Unterbringung der von ihnen Vertretenen.

Vorwiegender Aufgabenkreis:

1. Wohnungsbeschlagnahme und Wohnungsverteilung, Prüfung von Aufträgen auf Wohnungszuteilung, Beschaffung von Wohnungen.
2. Bestimmung von Höchstmieten, Mitwirkung bei Mietsstreitigkeiten.

Hauptsächliche Arten der Mitwirkung:

Begutachtend und beratend und bei *Berlin*, *Chemnitz*, *Dresden*, *Frankfurt a. M.*, *Hagen*, *Hildesheim*, *Karlsruhe*, *Königsberg i. Pr.*, *Pforzheim*, *Rostock* und *Zwickau* auch anregend.

Die *durchschnittliche Beurteilung* ist *gut*.

Die *Anregung* erging: in 17 Fällen (soweit es aus den Antworten ersichtlich ist) von der Behörde, in 4 Fällen von den Interessengruppen und in den übrigen Fällen von beiden.

Altona hat Anträge verschiedener Vereinigungen auf unmittelbare *Mitwirkung* beim Wohnungsamt abgelehnt, um nicht die Unpartei-

lichkeit der Behörde zu gefährden. Jedoch sind die Flüchtlinge durch die Wohnungsfürsorgestelle im Wohlfahrtsamt und durch dieses dem Wohnungsamt gegenüber vertreten. Ferner ist sowohl dem Grundeigentümerverein als auch der wirtschaftlichen Mietervereinigung in der Wohnungskommission je eine Vertretung gewiesen worden. Ueber die Erfolge ist nichts gesagt.

In Barmen sind auf dem Gebiete des Wohnungswesens keine Organisationen hinzugezogen worden; jedoch sind bei den Wahlen die entsprechenden Organisationen berücksichtigt worden. Aehnlich verhält es sich mit *Breslau.*

Chemnitz zieht zum Wohnungsbeirat Baugenossenschaftler, Kriegersiedler, Bodenreformer, Kleingartenbesitzer, Gewerkschaftler, Hausbesitzer, Verein zur Bekämpfung der Schwindsucht u. a. heran.

Duisburg zieht nur in einzelnen Fällen zur Beratung jeweilig besonders zu bestimmende Vertretungen heran.

In *Elbing* wirkt der Deutsche Ostbund im Sinne der Flüchtlinge.

In *Berlin* wirken außer den oben angegebenen Verbänden das jüdische Arbeiterfürsorgeamt und der Wirtschaftsverband bildender Künstler bei der Unterbringung ihrer Verbandsangehörigen mit.

In *Darmstadt* sind Vertreterinnen der Hausfrauen hinzugezogen.

In *Essen* wirken außer einigen der oben genannten Organisationen spezielle Wohnungsausschüsse, z. B. der Schupo, des Polizeipräsidiums, der Eisenbahn, der Post u. dgl. im Wohnungswesen mit. Ebenso ist es in *Zwickau,* wo außerdem noch Mitglieder der von der sozialdemokratischen Partei gebildeten privaten Wohnungskommission und der vom Zwickauer Mieterverein gebildeten Wohnungskommission hinzugezogen sind.

In *Halle* sind herangezogen: Arbeitsgemeinschaft der Kriegsvertriebenen (Flüchtlinge), der Wirtschaftsausschuß (früherer Arbeiterrat), und zwar der Vorsitzende der Arbeitergemeinschaft als Vertreter der Wohnungsdeputation der Kriegsvertriebenen.

Der Vertreter der *Kriegsvertriebenen* ist *stimmberechtigt,* während der des *Wirtschaftsausschusses nur berät und begutachtet.*

In *Hildesheim* gehört zur Wohnungskommission auch ein Vertreter der gemeinnützigen Baugesellschaft und einer des Industrievereins. Mitwirkung in Hildesheim anregend, beratend und begutachtend und *entscheidend.* Gut bewährt haben sich außerdem die dort eingesetzten Bezirkswohnungspfleger, die die Aufgabe haben, den in ihrem Bezirk Wohnenden mit Rat und Tat zur Seite zu stehen und das Wohnungsamt durch Besichtigungen und Prüfungen zu entlasten.

In *Karlsruhe* sind vorwiegend Arbeitnehmerverbände vertreten.

In *Königsberg i. Pr.* werden bei Erledigung der Aufgaben des Wohnungsamtes zum Prüfungs- und Beschwerdeausschuß des Wohnungsamtes ein gewerkschaftlich organisierter, freier Vertreter des Bundes deutscher Wohnungsloser und ein freier Vertreter des dortigen Grundbesitzervereins herangezogen.

Aachen: Mitwirkung bei Wohnungsrationierung *begutachtend,* bei Wohnungszuteilung *entscheidend.*

In *Dresden* ist Mitwirkung beim Mieteinigungsamt in Kommissionssitzungen *entscheidend.* Ebenso wirken der Dresdener Wohnungsausschuß und Wohnungsbeirat, denen Vertreter der Bürgerschaft aus Vermieter-, Mieter- usw. *Kreisen* angehören, *anregend, beratend, begutachtend* und *entscheidend.*

Frankfurt a. M.: In Kommissionssitzungen *„mit beschließend"*. In *Flensburg* ist die Mitwirkung der Haus- und Grundeigentümer sowie Mietervertreter außer beratend auch *entscheidend.*

In *Kiel* ist die Mitwirkung in allen wohnungsamtlichen Angelegenheiten *entscheidend,* in Mietpreisangelegenheiten *beratend.*

In *Liegnitz* sind die Vertreter *entscheidend,* in *Reutlingen* sind sie in Ausschußsitzungen beratend, begutachtend und in Kommissionssitzungen *entscheidend.*

In *Brandenburg. Hagen* und *Reutlingen* wirken sie auch entscheidend.

Günstige Urteile

Brandenburg: „Nach den guten Erfahrungen, die wir bisher gemacht haben, halten wir die Mitwirkung von Berufs- und Interessentenvertretungen für durchaus förderlich und zweckmäßig."

Hildesheim: „Der Unterausschuß sowie die Bezirkswohnungspfleger haben sich gut bewährt, es wird hierdurch dem Wohnungsamt ein beträchtlicher Teil Arbeit abgenommen."

Gemäßigte Urteile

Augsburg: „Die gemachten Erfahrungen sind nicht ungünstig."

Görlitz: „Zufriedenstellend."

Reutlingen: „Die Vertretung ist zweckmäßig, wenn auch manchmal zu scharf und zu einseitig."

Ungünstige Urteile

Berlin: „Die Erfahrungen, die bei der Mitarbeit der Handelskammer und der Wirtschaftsverbände gemacht wurden, sind nicht immer günstig gewesen, da sie die Wohnungsfragen vielfach nicht genügend objektiv, sondern zu stark einseitig im Interesse ihrer Angehörigen behandeln. Die Erfahrungen mit den übrigen waren gut."

Frankfurt a. M.: „Mit Rücksicht auf die schroffen Gegensätze der Interessen und die zwischen den beiden Verbänden (Hausbesitzer und Mieter) bestehende Spannung war eine ersprießliche Zusammenarbeit kaum möglich."

B. Wohlfahrtspflege

a) Ueber die Hinzuziehung der Kriegsbeschädigten-, Arbeitgeber- und -nehmerorganisationen (z. T. auch der Interessenkammern zur Berufsberatung) sowie karitativ geschulter Personen zum Beirat der Fürsorgestelle für Kriegsbeschädigte und Hinterbliebene berichten: Beuthen (O.-S.), Bielefeld, Bonn, Breslau, Dessau, Dortmund, Dresden, Flensburg, Gleiwitz, Halle a. d. S., Hamburg, Oberhausen und Solingen.

Hamburg (ähnlich Dresden) tut dies kurz mit dem Hinweis, daß die Rundfrage sich wohl nicht auf dieses *gesetzlich geregelte* Gebiet

beziehe. Aus dieser Erwägung heraus werden andere in Betracht kommende Städte hierzu überhaupt nicht Stellung genommen haben. Bei den Berichtenden ist die Organisation im wesentlichen einheitlich, die Mitwirkung beratend, begutachtend, z. T. auch anregend und *entscheidend*, die Erfahrungen sind gut. Angeregt ist die Heranziehung durch die Reichsverordnung vom 8. 2. 1919 laut Bericht von Münster dort durch Behörden und Interessentengruppen.

b) In der *allgemeinen Wohlfahrtspflege* spielen eine große Rolle *charitative und kirchliche Vereine (z. T. auch Krankenkassen)* u. ä. als Berater. Diese sind aber nicht als Interessentenvertretungen in dem Sinne aufzufassen, daß sie von bestimmten Interessentengruppen gebildet würden, um deren Interessen wahrzunehmen, sondern sie bilden sich ohne Veranlassung derjenigen Bevölkerungskreise, deren sie sich annehmen und deren Interessen sie dann allerdings vertreten. Als Beispiel sei angeführt *Frankfurt a. M.*, wo im Ausschuß für Gesundheitsfürsorge mitwirken:

Anstaltsdeputationen: Carolinum, ärztlicher Verein, Frankfurter Verein für Hygiene, Allgemeine Ortskrankenkasse, soziale Krankenhausfürsorge, Frankfurter Verein „Tuberkulosenfürsorge", Verein Friedrichshain, Verein gegen den Mißbrauch geistiger Getränke, Blaukreuzverein, Guttemplerorden, Katholischer Kreuzbund, Verein zur Bekämpfung der Geschlechtskrankheiten, Frauenkommission zum Studium der Sittlichkeitsfrage, Arbeiter-Abstinentenbund, Zentrale für private Fürsorge usw.

In einzelnen anderen Frankfurter Wohlfahrtsausschüssen beraten außer Vertretern karitativer Verbände solche der Gewerkschaften, des Hessen-Nassauschen Vereins für Kleinwohnungswesen und des Bundes der Arbeitsinvaliden Deutschlands.

„Die *Erfahrungen* können nur mit *gut* bezeichnet werden."

In *Altona, Brandenburg, Dessau, Dresden, Karlsruhe, Kiel, Mannheim, Plauen, Reutlingen, Saarbrücken, Trier* und *Zwickau* sind ebenfalls Berufs- und Interessenvertretungen zur Mitwirkung in der Wohlfahrtspflege herangezogen worden.

Sie *beraten* im wesentlichen und haben sich *gut* bewährt.

Angeregt wurde die Heranziehung teils von den Behörden, teils von den Vertretungen, teils von beiden.

Dazu ist im einzelnen hinzuzufügen:

Altona: Es sind karitative und kirchliche Verbände beteiligt, *stimmberechtigt* mit gutem Erfolg. Außerdem ist daselbst der Bund der Kinderreichen herangezogen worden.

Dresden teilt mit: „Vor Erlaß von Bekanntmachungen polizeilicher Regulativen usw. werden hier die in Frage kommenden Interessenvertretungen, Innungen, Arbeitgeber- und -nehmerverbindungen gehört. Das Ergebnis der Beratung ist eine Probeunterlage für die Entschließung gewesen."

In *Hildesheim* hat sich ein Wohlfahrtsausschuß gebildet, dem außer Beamten und karitativen Vereinsvertretungen Mitglieder des früheren Arbeiterrats und der Gewerkschaften angehören. Befugnisse: Beratend, begutachtend und z. T. *auch entscheidend*. Die Vertretungen bewähren sich gut.

In *Kiel* wirken mit: Erwerbslosenrat, Verband der Zivilinvaliden. Reichsbund der Kriegsbeschädigten und Kriegerhinterbliebenen, Kreiskriegerverband, Bund der ehemaligen Kriegsgefangenen und der Blindenverein bei Beratung über die Bewilligung von Unterstützungen.

Mannheim legt insbesondere Wert auf die Heranziehung der verschiedenen Vertretungen bei Neuschaffung von Wohlfahrtseinrichtungen. In den *Ausschüssen* gewährt es *entscheidende* Stimme.

Plauen, *Recklinghausen* und *Trier* ziehen zur Beratung. Begutachtung und *Entscheidung* heran.

c) *Jugendämter und Jugendkommisionen.*

Es ziehen heran: Barmen, Breslau, Chemnitz, Dresden, Gleiwitz, Heidelberg, Plauen, Rostock, Solingen, Stuttgart *außer* Fürsorgeverbänden Vertreter von Gewerkschaften, Lehrer- und Aerzteräten bzw. -Verbänden. (Rostock befragte bisher auch einmal die *Jugendorganisationen* in Angelegenheiten der Kinoüberwachung und Errichtung von Jugendherbergen.)

In Stuttgart müssen außer 5 Vertretern der Jugendfürsorgeorganisationen 5 Frauen *vorgeschlagen* werden. Die Mitwirkung ist *hauptsächlich* anregend und begutachtend und in *Heidelberg* und *Plauen* zum Teil *entscheidend.*

Erfahrungen gut (*Breslau* „besten Erfolg").

Angeregt wurde die Heranziehung: In drei Fällen v. d. Bh.. in zwei Fällen von den Interessentenvertretungen. in vier Fällen war nicht zu entnehmen.

Außerdem:

Chemnitz: Teils von den Interessentenvertretungen, teils ergab es sich aus dem Verhältnis.

Die Aufgaben sind die üblichen Jugendfürsorge- und Schutzbestrebungen.

Dresden: Zieht nicht direkt heran, sieht aber darauf, daß namentlich bei den Abteilungen „Auslandshilfe", „Stadtkinder aufs Land", „Deutsche Kinderhilfe" und „Fürsorgeerziehung", Vertreter der Jugendschutzorganisationen beratend und *teils entscheidend* mitwirken.

Oberhausen: In Angelegenheiten der Flüchtlingsfürsorge sind Vertreter des Deutschen Ostbundes zur Anregung, Beratung, Begutachtung und *Entscheidung* herangezogen. „Unzuträglichkeiten haben sich nicht ergeben." Anregung v. d. Bh.

C. Arbeitsmarkt

Zu den *Berufsämtern* mit den Aufgaben des Arbeitsnachweises, der Erwerbslosenfürsorge, der Berufsberatung und Umlernung Erwerbsloser, Regelung von Tarifangelegenheiten, Schlichtung von Arbeitsstreitigkeiten, Ueberwachung der Kinderbeschäftigung, Erörterung wirtschaftlicher Fragen, Lehrstellenvermittlung, Bekämpfung der Pfuscharbeit usw. haben: *Barmen, Aachen, Beuthen (O.-S.), Bielefeld, Bonn, Brandenburg, Breslau, Chemnitz, Darmstadt,*

Dresden, Gleiwitz, Halle, Harburg, M.-Gladbach, Münster, Oberhausen, Plauen und *Wiesbaden in der Hauptsache Vertreter* der Arbeitgeberverbände, Handels- und Handwerkskammern, Innungen, Arbeitnehmerverbände, Betriebsräte und Arbeitslosenräte *herangezogen, bzw. sich von ihnen vorschlagen lassen.*

Die Tätigkeit ist im wesentlichen beratend und begutachtend.

Dresden: Die Mitwirkung der Arbeitnehmerverbände (u. a. auch die Süddeutsche Artistengesellschaft e. V., die Künstlervereinigung) ist bei der Kontrolle der Erwerbslosen *selbständig,* während die des Gewerkschaftsbundes und des Bezirksausschusses des Handwerks und Ausschusses zur Verhinderung der Pfuscharbeit und die der Handelskammer und des Erwerbslosenrates im Erwerbslosenfürsorgeausschuß *entscheidend* ist.

Die Erfahrungen sind gut.

Chemnitz schreibt: „Beste Erfahrungen."

Dresden berichtet bezüglich der Mitwirkung bei der Kontrolle der Erwerbslosen durch die Arbeitnehmerverbände von ganz überwiegend günstigen Resultaten, abgesehen von vereinzelten, aber nicht erwiesenen Klagen über Benachteiligung der Nichtorganisierten.

Münster: „In Arbeitnehmerkreisen ist das Verständnis für Fragen des Arbeitsmarktes im allgemeinen nicht sehr groß gewesen, es konnte jedoch die Erfahrung gemacht werden, daß im Laufe der Zeit bei dauernder Zusammenarbeit mit dem Arbeitsnachweis das Verständnis sich meistens gehoben hat. Die Mitarbeit der Arbeitnehmerkreise war von Anfang an eine rege. Der Arbeitsnachweis hat von der Zusammenarbeit mit Arbeitgeber- und -nehmerkreisen zweifellos erhebliche Vorteile gehabt."

Halle: „Die von den Berufs- und Interessenvertretungen selbst gewünschte Mitarbeit ist für die mannigfaltigen, schwierigen Aufgaben in hervorragendem Maße förderlich gewesen und hat dazu beigetragen, auf dem Gebiete des Arbeitsnachweises Arbeitgeber und Arbeitnehmer ein gut Stück näherzubringen."

Angeregt wurde die Heranziehung in 5 Fällen v. d. Bh., in vier Fällen von den Interessenten, in den übrigen Fällen von beiden. In vier Fällen ist es nicht zu entnehmen.

Einzelheiten bezüglich Anregung:

Aachen: „Auf gesetzlicher Grundlage." *Bielefeld:* „Es ergab sich aus den durch die Revolution mit Einrichtung bzw. Erweiterung des Arbeitsnachweiswesens geschaffenen Verhältnissen." *Münster:* „Anregung v. d. Bh. auf entsprechende Wünsche des Landesarbeitsamtes."

Die Ausschüsse zur Durchführung der Erwerbslosenfürsorge sind im allgemeinen auf Grund der Reichsverordnung vom 26. 1. 1920 errichtet. Hierzu ist von *Wiesbaden* zu berichten: Bei der Erwerbslosenfürsorge (eine von den Erwerbslosen selbst gewählte Kommission) gutachtlich. Dieser Erwerbslosenrat ist auf Veranlassung der Erwerbslosen zugezogen worden; die Einrichtung bewährt sich jedoch nicht.

Münster: Der Arbeitsnachweis bedient sich in weitgehendstem Maße der Mitarbeit der Arbeitgeber- und -nehmerverbände. Eine geregelte Mitwirkung ist nur für den Verwaltungsausschuß des Arbeitsnachweises und die Fachausschüsse für das Baugewerbe, Holzgewerbe, die Wirtschaft und Hauswirtschaft vorgesehen.

Gleiwitz: „Im Arbeitsamt besteht neben der Arbeitsnachweisdeputation bis jetzt ein Fachausschuß für das Gastwirtsgewerbe und ein solcher für Metallarbeiter, der paritätisch aus Arbeitgebern und -nehmern zusammengesetzt ist. Die Wahl ist vorgenommen worden nach den Vorschlägen der verschiedenen Organisationen."

D.

Barmen, Bielefeld, Bonn, Chemnitz, Dortmund, Dresden, Düsseldorf, Elberfeld, Elbing, Flensburg, Gleiwitz, Görlitz, Hamborn, Hamburg, Kiel, Königsberg i. Pr., Mainz, Mannheim, Münster, Plauen, Stuttgart, Trier, Wiesbaden und Zwickau haben außerdem zu den verschiedensten speziellen Ausschüssen und Einrichtungen, wie z. Bauamt, Bäderausschuß, Kohlenkommissionen, Kommission zur Prüfung der Schankkonzessionen u. a. m. Interessentenvertretungen, wie Handels- und Handwerkerkammern, Gewerkschaften, Arbeitgeber- und -nehmerverbände (diese spielen auch hier die größte Rolle), sowie Gastwirtsinnungen, Bäckerinnungen, Architekten- und Baugewerbetreibende-Verbände usw. mit *im wesentlichen gutem Erfolg* herangezogen, *teils aus eigener Initiative, teils auf Anregung der Verbände.* Die Mitwirkung ist hauptsächlich begutachtend und beratend, teilweise anregend, in einigen Fällen auch *entscheidend.*

Braunschweig, Düsseldorf, Frankfurt a. d. O., Offenbach a. M., Pforzheim und *Trier* berichten nur allgemein über Heranziehung zu den verschiedenartigsten Aufgaben, teils nur zur Begutachtung, teils zur Mitwirkung in den verschiedenen Kommissionen und Deputationen. Ihre *Erfahrungen* sind *gut.*

Pforzheim schreibt: „Die Heranziehung der Berufs- und Interessenvertretungen hat sich *in vielen Fällen* als praktisch und zweckmäßig erwiesen. Die Anregung ging teils von den Interessenten, teils von der Behörde aus."

Hamburg ist zur Zeit vorm Ausbau seiner Wohlfahrtspflege. Das Wohlfahrtsamt wird eine Reihe von Fachausschüssen einrichten, in denen hauptsächlich Vertreter gemeinnütziger Vereine und der sonstigen privaten Wohltätigkeit mitarbeiten sollen. Bei einem ähnlichen Ausbau ist *Dortmund* begriffen. In einzelnen Städten, z. B. *Düsseldorf,* sind die Vertreter der Klein- und Sozialrentner zur Wohlfahrtspflege herangezogen. Die Erfahrungen fallen nicht aus dem Rahmen.

Düsseldorf, Potsdam, Karlsruhe und *Magdeburg* betonen die Stärkung des Zutrauens der Bevölkerung zu der Tätigkeit des Wohnungsamtes infolge der Heranziehung von Vertretern aus den Interessenverbänden.

L E B E N S L A U F

Als Sohn des Lehrers Peter Venter in Weyerbusch im Westerwald am 15. Juli 1901 geboren, habe ich meine Jugend in der ländlichen Stille eines Westerwalddorfes verlebt. Nach Ablegung des Abiturientenexamens auf dem Gymnasium zu Wetzlar, das ich vier Jahre besuchte, bezog ich die Universität in Gießen, um Geschichte und Germanistik zu studieren. Krieg und Revolution hatten in mir früh das lebhafteste Interesse an allen öffentlichen Dingen erweckt, und praktische Arbeit in manchen Berufen — Landwirtschaft, Banken, Industrie — brachten mich oft genug in unmittelbare Berührung mit den sozialen, politischen und wirtschaftlichen Fragen und Nöten der Zeit, so den Drang befördernd. die wissenschaftliche Vertiefung für die Erkenntnis und geistige Bewältigung der hier sich eröffnenden Fragen und Aufgaben zu gewinnen. Die historische Fundamentierung, die insbesondere dann im Seminar von Prof. Brackmann, dem späteren Nachfolger Dietrich Schäfers in Berlin, in Marburg gesucht wurde, genügte bald nicht mehr, und so entschloß ich mich, getrieben auch von dem Zwang zu baldiger wirtschaftlicher Selbständigkeit, nach einigen weiteren Studiensemestern in Marburg, mich der Nationalökonomie und Jura zuzuwenden.

Seit dem August 1923 als Werkstudent in Berlin tätig, hörte ich dort noch bei den Professoren Schumacher, Sombart, Triepel und Kaskel, mich insbesondere mit öffentlich-rechtlichen und soziologischen Fragen beschäftigend. Besonderer Dank gebührt Herrn Prof. Martin Spahn, der mich seit dem Februar 1924 als Hilfsassistent an seinem politisch-wissenschaftlichen Forschungsinstitut, dem damaligen „Politischen Kolleg", beschäftigte und mir die Möglichkeit gab, die vorliegende Arbeit durchzuführen. Hier verband mich eine enge Arbeitsgemeinschaft mit Herrn Dr. Herrfahrdt, dem damaligen Leiter der dem „Politischen Kolleg" angeschlossenen „Arbeitsstelle für berufsständische Vertretung", die ich später eine Zeitlang als „Arbeitsstelle für Verfassung und Verwaltung" selbständig leitete. Hier empfing ich eine politisch-wissenschaftliche Schulung, wie sie die „wertfreie" Universitätswissenschaft nicht zu vermitteln vermochte und die entscheidend für meine Lebensanschauung und Berufsarbeit werden sollte. Damit sei der Dank nicht verkleinert, den ich an dieser Stelle noch den Lehrern abstatten möchte, durch die ich mich in besonderer Weise gefördert fühle, Herrn Prof. Köppe, Herrn Prof. Genzmer und Herrn Prof. Wolters, dem zu früh verstorbenen Führer der deutschen Jugend, sowie den Germanisten Prof. Voigt und Wrede. Methodische Schulung und Verständnis geistiger Entwicklungsprozesse verdanke ich vor allem Herrn Prof. Brackmann, Herrn Prof. Hermelink in Marburg und Herrn Prof. Schumacher in Berlin.

Dresden, den 11. Oktober 1931.